

# Analisis CSIS

## Konsolidasi Masyarakat Menjelang Pemilu

### ANALISIS PERISTIWA

#### *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- Bulan-bulan Politik sebagai Panglima?
- Format Baru Pembangunan Politik Tanpa Persiapan Serius

#### *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

- Kondisi Makroekonomi Membaik

### ARTIKEL

Politik Militer dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia

Kepemimpinan Kerumunan dan Ancaman Disintegrasi Bangsa

Mengurangi Dampak Buruk Dominasi Patriarki dalam Politik di Indonesia

Faktor-faktor Non-Ekonomi dan Kerja Sama Pembangunan: Sebuah Refleksi Ke Depan

### DOKUMEN

Diplomasi Tingkat Tinggi Asia Pasifik:  
KTT ASEAN dan KTT APEC 2003



CENTRE FOR STRATEGIC  
AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES



## Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

## Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap *a priori* -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya *sengkala* dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, *ber-nalar*, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

Mari Pangestu, M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Pande Radja Silalahi, Tubagus Feridhanusetyawan, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Julius A. Mulyadi

Dokumentasi

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

# Analisis CSIS

## DAFTAR ISI

### PENGANTAR REDAKSI

284

### ANALISIS PERISTIWA

#### □ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- Bulan-bulan Politik sebagai Panglima?

*Indra J. Piliang*

286

- Format Baru Pembangunan Politik Tanpa Persiapan Serius

*Anton Djawamaku & M. Sudibjo*

296

#### □ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

- Kondisi Makroekonomi Membaik

*Tim Departemen Ekonomi CSIS*

318

### ARTIKEL

#### □ Politik Militer dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia

*Kusnanto Anggoro*

331

#### □ Kepemimpinan Kerumunan dan Ancaman Disintegrasi Bangsa

*Imam B. Prasodjo*

352

#### □ Mengurangi Dampak Buruk Dominasi Patriarki dalam Politik di Indonesia

*Syafuan Rozi*

360

#### □ Faktor-faktor Non-Ekonomi dan Kerja Sama Pembangunan: Sebuah Refleksi Ke Depan

*Bantarto Bandoro*

372

### DOKUMEN

#### □ Diplomasi Tingkat Tinggi Asia Pasifik: KTT ASEAN dan KTT APEC 2003

*Faustinus Andrea*

383



## PENGANTAR REDAKSI

**D**UNIA politik Indonesia mulai "meriah" ketika pelaksanaan Pemilu semakin dekat. Terlebih setelah 24 partai politik dinyatakan lolos verifikasi KPU dan berhak menjadi peserta Pemilu 2004. Bulan-bulan mendatang sampai saat Pemilu, kemeriahan perpolitikan Indonesia akan semakin meningkat ketika segalanya akan dipertaruhkan oleh semua aktor politik untuk memperoleh kekuasaan yang diperebutkan dalam Pemilu. Selain segala macam strategi maupun cara yang dipakai untuk membujuk rakyat agar memilih partai mereka, pertanyaan yang mendasar adalah apakah Pemilu dilaksanakan dengan mengedepankan azas demokrasi yang jujur dan bersih dan apakah kepentingan dan perbaikan nasib rakyat akan menjadi agenda utama para peserta pemilu?

Penerbitan Analisa CSIS dengan tema **Konsolidasi Masyarakat Menjelang Pemilu** akan menyoroti beberapa isu yang terkait dengan kondisi masyarakat saat ini dalam menghadapi "pesta demokrasi". Pertanyaan yang muncul adalah apakah perkembangan yang terjadi dalam masyarakat sejak agenda reformasi digulirkan telah mendorong peran aktif masyarakat dalam proses demokrasi? Beberapa isu yang terkait dengan pertanyaan tersebut yang dibahas dalam Analisis CSIS kali ini antara lain menyangkut peran militer dalam masa transisi, tipe kepemimpinan yang dibutuhkan dalam masa transisi dan konflik, peningkatan kesetaraan *gender* khususnya dalam representasi politik serta soal pengelolaan pembangunan agar menjadi faktor positif bagi masyarakat dan negara. Tinjauan perkembangan politik terutama menyoroti agenda dan situasi perpolitikan selama tiga bulan terakhir yang didominasi oleh kegiatan persiapan pemilu, pembentukan mahkamah konstitusi, penanganan masalah terorisme dan penyelesaian di daerah konflik. Tinjauan perkembangan politik secara agak mendalam juga akan membahas aktivitas persiapan Pemilu. Bahasan ini menyimpulkan adanya hambatan dan persoalan yang memperlambat jalannya reformasi, sehingga format baru pembangunan politik dilakukan tanpa persiapan serius. Tinjauan perkembangan ekonomi menunjukkan kondisi ekonomi makro yang membaik. Beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur perkembangan ekonomi antara lain: inflasi yang menurun, tingkat suku bunga yang makin rendah serta neraca pembayaran yang membaik.

Tulisan *Kusnanto Anggoro* menunjukkan bahwa struktur politik transisi di Indonesia sampai empat tahun pertama setelah tumbanganya Soeharto masih didominasi oleh lapisan militeris yang memberikan konsesi bagi, atau sekurangnya toleransi dan independensi kepada, negara sebagai imbalan dukungan politik mereka. Pertanyaan yang muncul adalah bagaimana masa transisi berpengaruh pada peran politik tentara. Kasus di Indonesia tampaknya menunjukkan bahwa keberhasilan transisi politik menuju demokrasi akan lebih ditentukan oleh perubahan sistem politik secara keseluruhan daripada perubahan yang terjadi di lingkungan tentara sendiri.

*Imam B. Prasodjo* membahas berbagai tipe pemimpin yang ada serta tipe pemimpin yang dibutuhkan masyarakat Indonesia untuk meredam berbagai benturan sosial antara berbagai kelompok identitas yang tumbuh atas dasar ikatan etnis, ras, bahasa, budaya, agama, asal daerah serta faktor-faktor lain yang dapat mengancam integrasi sosial wilayah Indonesia.

Konsolidasi masyarakat dalam menghadapi pemilu juga terkait dengan isu representasi yang seimbang antara laki-laki dan perempuan dalam ruang publik dan kehidupan politik. Peningkatan akses bagi perempuan untuk dapat terjun di dunia politik merupakan salah satu syarat bagi terbentuknya struktur politik dan pemerintahan yang adil dan berkualitas. *Syafuan Rozi* membahas tentang perlunya pemberian hak politik dan sosial ekonomi laki-laki dan perempuan secara adil dan seimbang. Langkah-langkah untuk memberikan keadilan *gender* dengan program *quota* dan *affirmative action* atau strategi lain diperlukan agar keadilan *gender* yang memberi peluang lebih besar pada perempuan untuk ikut ambil bagian dalam pengambilan keputusan publik dan politik dapat ditingkatkan. Tulisan terakhir oleh *Bantarto Bandoro* merupakan refleksi ke depan untuk memahami keterkaitan antara faktor-faktor non-ekonomi internal dan eksternal dalam kerja sama pembangunan di Indonesia. Tesis tulisan ini adalah bahwa aspek non-ekonomi adalah sesuatu yang inheren dalam setiap kebijakan bantuan dan pembangunan dari negara donor terhadap Indonesia.



## TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

### Bulan-bulan Politik sebagai Panglima?

*Indra J. Piliang*

#### PENDAHULUAN

**S**EPANJANG bulan Juli sampai September 2003, peristiwa politik bergerak dalam tataran daerah dan Jakarta. Paket undang-undang (UU) politik berhasil dituntaskan, antara lain UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, UU No. 23/2003 tentang Pemilihan Umum Presiden/Wakil Presiden, dan UU No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Paket UU itu melengkapi UU No. 31/2003 tentang Partai Politik dan UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum.

Seiring dengan penyelesaian paket UU politik itu, Republik Indonesia mulai memasuki bulan-bulan politik terpenting, yakni fase-fase untuk sampai pada pemilihan umum legislatif pada tanggal 5 April 2004 dan pemilihan presiden/wakil presiden pada tanggal 5 Juli 2004 (putaran pertama) dan 20 September 2004 (putaran kedua, bila ada). *Stakeholders* pemilu yang terlibat adalah:

- Penyelenggara pemilu: Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) yang dibentuk oleh KPU.
- Peserta pemilu: partai-partai politik yang dilengkapi dengan calon anggota legislatifnya, calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai perseorangan, dan calon presiden dan wakil presiden dalam satu paket yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- Pemantau pemilu: yang terdiri dari lembaga swadaya masyarakat (LSM).

Semakin dekatnya penyelenggaraan pemilu kian meningkatkan kegiatan-kegiatan politik praktis, baik berupa sosialisasi visi, misi, *platform*, sampai kepada permintaan dukungan atas pendaftaran partai-partai politik atau pemenuhan persyaratan calon anggota DPD. Akibatnya, keseluruhan *stakeholders* penyelenggaraan pemilu akan mendapatkan tantangan berarti. Misalnya, citra Komisi Pemilihan Umum



(KPU) yang terus disorot. Terakhir, KPU mengusulkan amandemen terhadap UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum, khususnya menyangkut jumlah kursi anggota DPR yang dinyatakan menurut UU sebanyak 550 buah. KPU memang kesulitan menghadapi protes sejumlah partai politik dan masyarakat di daerah atas interpretasinya terhadap pasal-pasal UU No. 12/2003 itu menyangkut daerah pemilihan dan jatah kursi legislatif. Rencana amandemen itu tidak berjalan. Proses lain yang juga akan berlangsung di KPU adalah keputusan pada tanggal 2 Desember 2003 tentang partai-partai politik yang berhak menjadi peserta Pemilu 2004 berdasarkan keputusan KPU.

## OVERLOAD POLITIK

Dalam teori ilmu politik dikenal sebutan *overload politics*, yaitu ketika sistem politik, baik pemerintah, partai politik atau parlemen, menghadapi beban politik yang banyak dalam waktu yang bersamaan. Bulan-bulan itu akhirnya datang, yakni sepanjang Juli-September 2003, dengan sejumlah masalah, baik yang berasal dari masyarakat sipil, pemerintah, atau juga kalangan di luar itu, seperti kelompok teroris. Sebagian besar persoalan berasal dari kesalahan pengambilan kebijakan oleh pemerintah, parlemen, dan partai-partai politik; sebagian lagi akibat resistensi masyarakat atas keputusan-keputusan yang diambil oleh pemerintah atau instansi pemerintah. Tingkat penyebaran dari segi wilayah atas peristiwa itu kian luas.

Bulan Agustus 2003, misalnya, dibuka dengan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) 2003. Materi ST MPR 2003 ini tidak begitu banyak, antara lain meninjau ulang seluruh Ketetapan MPR/MPRS dari zaman Soekarno, menetapkan jumlah anggota Komisi Konstitusi yang akan melakukan pengkajian atas hasil amandemen konstitusi, memberi saran kepada presiden, dan memutuskan bahwa Sidang Tahunan MPR juga akan diadakan tahun 2004. Artinya, pada tahun 2004 nanti akan ada dua Sidang MPR, yakni Sidang Tahunan MPR periode 1999-2004, dan Sidang Umum MPR pertama periode 2004-2009 dengan agenda melantik Presiden-Wakil Presiden 2004-2009.

Selain itu, baru pertama kali dalam sejarah MPR dan DPR bersidang dalam waktu yang bersamaan. Sidang DPR difokuskan untuk membahas Rancangan Undang-undang (RUU) tentang Mahkamah Konstitusi. Sidang DPR ini berhasil mengesahkan UU tentang MK, lalu kemudian menetapkan juga sembilan Hakim Konstitusi yang masing-masing tiga orang berasal dari DPR, Mahkamah Agung dan presiden (lihat Tabel 1). Prof. Jimly Asshiddiqie terpilih sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi dengan wakil Prof. Dr. Laica Marzuki. Mahkamah Konstitusi ini bertugas, antara lain, memutus sengketa hasil Pemilihan Umum 2004, dan membubarkan partai politik.

Sementara itu, masalah yang muncul juga terjadi akibat terbunuhnya mahasiswa Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN), pemukulan



dosen oleh mahasiswa di Universitas Indonesia (UI), keluhan Presiden Megawati atas silih-bergantinya masalah yang datang, sampai kerusuhan di Sumbawa akibat bentrokan polisi dengan masyarakat. Hampir tidak ada solusi jangka menengah dan panjang atas persoalan-persoalan di atas. Terbunuhnya mahasiswa STPDN yang menghabiskan wacana media massa sepanjang bulan September 2003, misalnya, tidak diikuti dengan langkah-langkah pro-aktif untuk menata lembaga yang menghasilkan para pejabat pemerintah setingkat camat itu. Yang terjadi hanyalah mutasi jabatan.

## TERORISME

Persoalan yang paling menyita perhatian pasca peledakan bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002 adalah peledakan bom di Hotel JW Marriott, Jakarta, pada tanggal 5 Agustus 2003. Peledakan itu menjadi salah satu tantangan serius bagi pemulihan stabilitas keamanan di tengah perubahan politik Indonesia yang tidak menentu dewasa ini. Bom itu menewaskan 12 orang, salah satunya warga negara Belanda, dan melukai 111 orang lainnya. Peristiwa pengeboman di Jakarta itu terjadi menjelang pembacaan vonis pengadilan terhadap sejumlah pelaku yang didakwa terlibat dalam kasus peledakan bom di Bali.

Adanya pemboman itu menunjukkan bahwa Indonesia kian empuk sebagai sasaran pelaku-pelaku teror. Tetapi, berbeda dengan pemboman sebelumnya, masyarakat semakin resis-

ten atas pemboman. Kepanikan massal tidak terjadi di Jakarta dan juga di kalangan masyarakat umum. Hal ini menunjukkan betapa masyarakat sudah mulai mengambil jarak dari persoalan terorisme, atau peristiwa kekerasan lainnya, akibat sudah berulang kali terjadi. Tinggal bagaimana pemerintah dan pihak yang berkepentingan dengan keamanan untuk menjadikan momentum resistensi masyarakat ini sebagai kekuatan positif menghadapi teror dan kekerasan.

Selain itu, buronan pihak kepolisian RI Hambali tertangkap di Thailand. Hambali dituduh sebagai *master-mind* di balik sejumlah kasus peledakan bom di berbagai tempat di Indonesia selama ini. Penangkapan ini diharapkan membuka peluang untuk mengungkap tabir jaringan terorisme itu, sekalipun bukan berarti Indonesia akan terbebas dari teror.

Pemerintah sendiri kian terlihat menggunakan situasi ini untuk mendorong keluarnya *Internal Security Act* (ISA). Selain itu, ada upaya untuk memperbesar wewenang intelijen untuk menahan tersangka pelaku atau calon pelaku terorisme. Jalan tengahnya adalah revisi UU tentang Anti Teroris. Tetapi, prosesnya masih alot di DPR. Rencana pemberlakuan ISA sendiri ditolak oleh berbagai elemen masyarakat. Bagaimanapun, jawaban pemerintah untuk mengatasi persoalan terorisme dengan mengubah atau membentuk UU justru kontra-produktif, mengingat yang diperlukan adalah semacam tindak pencegahan secara dini, misalnya melengkapi satuan penga-



man (satpam) dengan kemampuan mendeteksi pelaku-pelaku teror, membuat sistem komunikasi antara sopir-sopir taksi atau mobil pinjaman yang dicurigai dengan petugas keamanan, atau cara-cara lainnya. Tanpa partisipasi warga negara, sulit bagi pemerintah untuk menanggulangnya.

Secara umum, sebelum peringatan peristiwa 11 September 2001 di Amerika Serikat, dan juga menjelang peringatan peristiwa 12 September 2002 di Bali yang menewaskan 202 orang, pemerintah Indonesia terus meyakinkan dunia tentang komitmen yang dibangun Indonesia dalam menghadapi terorisme. Terakhir, Presiden Megawati Soekarnoputri menegaskan dalam sidang Majelis Umum PBB di New York pada tanggal 23 September 2003.

Tertangkapnya Hambali bulan Agustus 2003 dan Gun Gun (adik Hambali) bulan September 2003 di Pakistan, memberikan sinyal betapa orang-orang Indonesia telah menjadi mata rantai jaringan terorisme. Pengejaran terus dilakukan oleh pihak-pihak keamanan, baik nasional maupun internasional. Sejak peledakan bom di Hotel JW Marriott, pihak kepolisian telah menangkap setidaknya 17 orang yang diduga memiliki keterkaitan dengan aksi pengeboman di berbagai tempat. Perang melawan terorisme, termasuk membongkar jaringan terorisme yang ada di Indonesia, menempati agenda utama pihak kepolisian. Akibatnya, persoalan kriminalitas lainnya menjadi sedikit terabaikan, termasuk dalam pembinaan personil. Bentrokan antara polisi dengan masyarakat di Sum-

bawa, Nusa Tenggara Barat (NTB) pada tanggal 25 September 2003, misalnya, dipicu oleh perlakuan aparat polisi terhadap seorang mahasiswa Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Samawa bernama Mustakim yang akhirnya meninggal dunia.

Sekalipun demikian, secara umum proses peradilan terhadap orang-orang yang diduga memiliki keterkaitan dengan sejumlah aksi teror berupa pengeboman di Indonesia, menjadi indikator keseriusan dalam memerangi terorisme itu. Tujuannya adalah mengakhiri *image* yang berkembang bahwa Indonesia menjadi sarang teroris dan tempat paling aman bagi persembunyian pelaku teror. Pengadilan telah menjatuhkan vonis hukuman mati terhadap sejumlah orang yang terbukti secara hukum telah melakukan aksi teror pengeboman di Bali pada 12 Oktober 2001, seperti Amrozi bin Nur Hashim yang divonis tanggal 7 Agustus 2003 dan Imam Samudera (33 tahun) yang divonis tanggal 10 Agustus 2003. Sedangkan adik Amrozi yang bernama Ali Imron dijatuhi hukuman penjara seumur hidup pada tanggal 18 September 2003.

Pengadilan juga telah menyelesaikan proses hukum terhadap Abu Bakar Ba'asyir pada tanggal 2 September 2003. Ba'asyir diduga sebagai pemimpin Jama'ah Islamiyah, yaitu jaringan terorisme di Asia Tenggara yang diduga memiliki jaringan dengan Al Qaeda yang dipimpin oleh Osama bin Laden. Pengadilan negeri Jakarta Pusat menjatuhkan vonis 4 tahun penjara terhadap Ba'asyir. Pengadilan ti-



dak menemukan bukti bahwa Ba'asyir adalah pemimpin Jama'ah Islamiyah. Ba'asyir menurut majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang diketuai Muhammad Saleh pada persidangan yang digelar di Gedung Badan Meteorologi dan Geofisika, Jakarta, Selasa (2/9) sore, terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan sejumlah tindak pidana sebagaimana didakwakan oleh jaksa penuntut umum Hasan Madani.

Ba'asyir terbukti dalam dakwaan subsider yakni turut serta melakukan tindak pidana makar untuk menggulingkan pemerintahan yang sah (Pasal 107 Ayat 1 (jo) Pasal 55 Ayat 1 kesatu KUHP). Ba'asyir juga melanggar dakwaan ketiga yakni membuat surat palsu seperti diatur Pasal 263 Ayat 1 KUHP. Berikutnya, Ba'asyir melanggar dakwaan keempat subsider yaitu masuk ke wilayah Indonesia tanpa melalui pemeriksaan oleh pejabat pemeriksaan Imigrasi di tempat pemeriksaan Imigrasi (Pasal 48 UU Nomor 9/1992 tentang Keimigrasian). Sementara dakwaan lainnya menyangkut memimpin dan mengatur makar, menyuruh memalsukan keterangan palsu ke dalam suatu akte otentik, dan dianggap sebagai warga negara asing yang berada di wilayah Indonesia, tidak terbukti (*Kompas Cyber Media*, 02/09/2003). Majelis hakim menyatakan bahwa Abu Bakar Ba'asyir secara primer tidak bersalah, namun ia secara subsider dinyatakan bersalah karena ia memberikan persetujuan secara formalitas untuk mengirim massanya melakukan latihan

perang ke Afghanistan dan Palestina ([www.eramuslim.com](http://www.eramuslim.com), 02/09/2003).

Sekalipun keputusan itu menimbulkan kekecewaan di kalangan pemerintahan Australia, patut dicatat betapa pengadilan memang memiliki keterbatasan dan kesulitan untuk melakukan pembuktian. Sebaliknya, tuduhan yang dikenakan kepada Ba'asyir justru menunjukkan bahwa pengadilan lebih menjaga kepentingan pemerintahan yang sah, ketimbang mengungkapkan berbagai tuduhan lainnya yang terkait dengan gerakan teror. Keputusan itu juga menjadi bukti hukum betapa Ba'asyir tidak terlibat dalam gerakan teror, melainkan lebih kepada gerakan politik seperti keterlibatan dalam menggoyahkan pemerintahan yang sah.

## PERAN POLISI

Pihak kepolisian juga mengejar dan menangkap sejumlah orang yang diduga memiliki keterkaitan terhadap aksi pengeboman Hotel JW Marriott. Penangkapan itu mengundang reaksi masyarakat, terutama atas penerapan prosedur penangkapan. Penangkapan itu juga mengundang politisasi yang dapat mempengaruhi terhadap proses penegakan hukum dalam upaya memerangi terorisme. Tokoh-tokoh Muslim bersuara keras atas penangkapan itu, sekalipun Wakil Presiden Hamzah Haz melakukan pembelaan atas kinerja polisi.

Adanya *misinformation* dan *misperception* atas penangkapan sejumlah orang yang diduga terkait dengan terorisme itu menunjukkan betapa soal



terorisme tetap menjadi isu penting di Indonesia. Masalahnya, komunikasi verbal yang dibangun oleh pemerintah atas soal ini justru tidak profesional, karena masih munculnya anggapan bahwa terorisme menjadi bagian dari gerakan kaum Muslimin. Padahal, teror tidak ada hubungannya dengan agama. Sibuknya pemerintah dengan persoalan internalnya yang kental muatan politiknya, seperti pemilihan sejumlah gubernur yang bermasalah atau pembelian Sukhoi, sampai keluhan Presiden Megawati atas banyaknya persoalan yang dihadapinya, menunjukkan betapa manajemen penyelenggaraan pemerintahan belum berubah.

Begitu pula di kalangan kepolisian. Adanya bentrok dan kerusuhan di Sumbawa yang dipicu oleh meninggalnya seorang mahasiswa di kantor polisi menunjukkan bahwa lembaga kepolisian masih menyimpan persoalan dalam penataan aparatnya. Indikasi lain adalah tewasnya sejumlah anggota Brigade Mobil di Palu akibat perlakuan tidak wajar dari senior dan pelatihnya pada bulan Juli 2003. Ditambah dengan kaburnya 52 orang narapidana dari penjara Batam pada bulan Agustus 2003, kian membutuhkan penanganan ekstra atas penyelenggaraan kehidupan penjara oleh Departemen Kehakiman dan HAM, bersama pihak kepolisian.

Namun secara keseluruhan, kepolisian sudah menunjukkan kinerja terbaiknya. Keberhasilan Polda Provinsi Papua dalam menjembatani pertemuan kelompok-kelompok adat di Papua untuk menghentikan perang adat, pe-

nangkapan atas tersangka provokator peperangan, sampai kemampuan membedakan mana yang perang adat mana yang bukan, telah memperlihatkan betapa kemampuan polisi dalam menjaga keamanan negara Republik Indonesia ini sudah mengalami kemajuan. Begitu juga kemampuan menangkap empat orang anggota TNI Angkatan Laut yang terlibat dalam pembunuhan seorang pengusaha di Jakarta, serta penangkapan otak di belakang pembunuhan itu. Pembunuhan Direktur Utama PT Asaba Boedyharto Angsono dan pengawalnya, Sersan Kepala Edy Siyep, terjadi pada tanggal 19 Juli 2003.

## GEJOLAK POLITIK DAERAH

Selain ancaman terorisme, stabilitas keamanan juga dihadapkan pada gejolak ketidakpuasan daerah terhadap pemerintah pusat di sejumlah wilayah di tanah air. Krisis di Aceh belum berakhir, kini menyusul gejolak ketidakpuasan masyarakat Papua menyusul kebijakan Jakarta dengan pembentukan provinsi baru, yaitu Irian Jaya Tengah. Pembentukan provinsi baru itu menyalahi aturan menurut UU No. 21/2003 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua. Keputusan pemerintah menunda pemekaran Provinsi Irian Jaya Tengah juga bukan solusi utama apabila tidak ada upaya untuk melakukan sinkronisasi antara UU No. 22/1999 tentang pemerintah daerah yang menitikberatkan pada desentralisasi di tingkat kabupaten/kota, dengan UU No. 21/2001 yang menitikberatkan pada desentralisasi di tingkat provinsi.



Selain itu, proses pemilihan gubernur yang berlangsung di sejumlah provinsi, yaitu Provinsi Jawa Tengah, Sumatera Selatan dan Provinsi Bali, diwarnai oleh kekuatan politik uang (*money politics*) dan kepentingan elite partai dengan mengabaikan aspirasi yang berkembang di daerah. Hal itu terutama terjadi dalam tubuh PDI Perjuangan. Pendekatan sentralistis dan non-kompromi yang diterapkan oleh DPP PDIP justru akan memukul perolehan suara dukungan atas partai ini untuk memenangkan Pemilu 2004.

Sebagai gambaran, proses pemilihan gubernur yang berlangsung di sejumlah provinsi diwarnai oleh keributan. Di Provinsi Jawa Tengah, pasangan Mardiyanto – Drs. Ali Mufiz MPA yang didukung oleh DPP PDIP mendapatkan 62 suara. Pasangan HS Kirbiantoro – Drs. Hisyam Alie mendapat 22 suara. Sementara pasangan Mardijo – Drs. Hisyam Alie yang didukung arus bawah PDIP mendapat 13 suara. Pasangan Hadi Pranoto-Djoko Wahyudi dari PAN hanya mendapat satu suara. Akibatnya, massa PDIP mengamuk dengan membakar bendera PDIP dan gambar Megawati, sekalipun Mardijo mengatakan tetap di PDIP. Fenomena ini menunjukkan betapa manajemen politik Megawati semakin hari semakin tidak profesional, termasuk dalam kasus terpilihnya I Dewa Beratha sebagai Gubernur Bali atau keinginan untuk menjadikan Taufik Kiemas sebagai Wakil Ketua Umum DPP PDIP.

Ada sejumlah fenomena yang menarik dari proses pemilihan kepala

daerah di era otonomi daerah dan sistem kepartaian yang sentralistis. *Pertama*, sentralisme kepartaian telah memungkinkan elite partai untuk mengintervensi proses pencalonan kepala daerah. Terpilihnya Gubernur di Jawa Tengah dan Bali merupakan calon-calon yang mendapat dukungan politik dari DPP PDIP. Proses pemilihan kepala daerah di tengah menguatnya sentralisme partai sangat berpotensi untuk mendistorsi aspirasi yang berkembang di daerah.

*Kedua*, sistem pemilihan kepala daerah yang dipilih oleh DPRD di tengah sistem pemilihan (*electoral politics*) yang mengabaikan suara konstituen sangat rentan terhadap peluang praktek-praktek pembelian suara (*money politics*). Oleh sebab itu, dalam mengatasi kelemahan-kelemahan itu, proses pemilihan kepala daerah di masa yang akan datang diharapkan dapat dipilih secara langsung oleh rakyat. Proses pemilihan kepala daerah secara langsung memang telah menjadi wacana yang kuat seiring dengan rencana pemerintah untuk merevisi UU No. 22/1999 tentang Otonomi Daerah.

*Ketiga*, terpilihnya kepala daerah dengan latar belakang militer mengindikasikan semakin kuatnya kepentingan politik PDIP dan Megawati untuk merangkul militer dalam menghadapi pemilu 2004. Namun, sulit untuk diingkari bahwa konsesi politik yang diberikan oleh elite-elite partai terhadap militer di tengah perubahan politik yang tidak menentu saat ini akan sangat menyulitkan dalam mendorong proses konsolidasi demokrasi.



Tetapi, juga terdapat indikasi yang membaik dalam bulan September 2003, antara lain dengan dicabutnya status darurat sipil menjadi tertib sipil di Maluku dan diakhirinya perang adat di provinsi Papua. Inisiatif untuk menyelesaikan masalah di kedua provinsi ini lebih banyak datang dari masyarakat.

## MASALAH ACEH DAN PAPUA

Operasi terpadu yang dijalankan oleh penguasa militer terhadap Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam telah berlangsung selama empat bulan, yaitu sejak Jakarta menetapkan status darurat militer bagi provinsi Aceh pada 19 Mei 2003. Sebanyak 319 kalangan sipil telah terbunuh, dengan 108 lainnya dinyatakan hilang (*Deutsche Presse-Agentur*, September 5, 2003). Semula, TNI menolak adanya fakta terbunuhnya kalangan sipil itu, tetapi bulan September 2003 ini mengakuinya. Sementara Tentara Nasional Indonesia mengklaim telah melumpuhkan lebih dari 850 gerilyawan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan menyita sedikitnya 375 pucuk senjata. Selain itu, sebanyak 100 perempuan Aceh telah diperkosa menurut Sahabat Aceh di depan Komnas HAM.

Status darurat militer bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam itu akan ditinjau kembali tanggal 19 November mendatang. Beberapa petinggi TNI telah mengusulkan agar status darurat militer di Aceh diperpanjang, tentunya dengan keputusan presiden. Pemerintah sendiri sedang mengkaji tiga alternatif setelah darurat militer

selesai tanggal 19 November mendatang, yakni (1) darurat militer dilanjutkan, (2) keadaan darurat militer diturunkan menjadi darurat sipil, atau (3) darurat militer hanya diterapkan di wilayah rawan di Provinsi NAD. Ketiga pilihan itu tampaknya tidak mempertimbangkan bulan suci umat Islam, Ramadhan, yang akan jatuh pada tanggal 25 atau 26 Oktober 2003. Perlu upaya moratorium militer di sebagian wilayah NAD ketika bulan puasa itu masuk, untuk mengantisipasi berbagai persoalan lainnya yang bisa memicu sentimen umat Islam di NAD dan belahan Indonesia lainnya.

Langkah lain yang ditempuh pemerintah adalah mengusulkan GAM sebagai bagian dari gerakan teroris di PBB melalui Departemen Luar Negeri. Langkah ini terlihat kontra-produktif, mengingat bukti-bukti dan alasan-alasan yang dibangun pemerintah tidak cukup. Sebaiknya pemerintah mempelajari standarisasi sebuah gerakan yang disebut sebagai gerakan teroris atau hanya sekadar kelompok separatistis yang mempunyai tujuan-tujuan politik. Apalagi sudah muncul sebanyak 250 pencari suaka politik di negeri Malaysia asal Aceh, di mana sebagian besar adalah kaum perempuan dan anak-anak.

Sementara itu, situasi keamanan mulai membaik di provinsi Papua sejak deklarasi Provinsi Irian Jaya Tengah. Setelah tertunda selama hampir satu bulan, perdamaian adat antara kelompok pro- dan kontra- pemekaran Provinsi Papua dan pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah akhirnya di-



realisasikan hari Kamis (25/9) sore di Timika. Perdamaian adat yang disebut *ugon urawin* itu merupakan puncak dari semua proses perdamaian adat. Upacara itu dimaksudkan untuk menghilangkan rasa dendam dan membangun persaudaraan baru di antara mereka yang bertikai (*Kompas*, 26/09). Tinggal sekarang bagaimana pemerintah merealisasikan pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) dan berdialog dengan masyarakat Papua untuk menyelesaikan perbedaan pendapat yang menyangkut pemekaran provinsi.

## MARAKNYA SURVEI DAN POLLING POLITIK

Sepanjang bulan Juli-September 2003 ini, bermunculan ke permukaan sejumlah hasil survei atau *polling*. Maraknya survei atau *polling* ini merupakan fenomena baru di Indonesia. Sebagai contoh, menurut sejumlah survei, antara lain oleh *International Foundation for Election Systems* (IFES) dan Lembaga Survei Indonesia (LSI), popularitas Partai Golkar sebagai partai pilihan responden kian naik. Tetapi, sebaliknya, dalam pemilihan presiden dan wakil presiden, responden lebih menjagokan Megawati Soekarnoputri dan Susilo Bambang Yudhoyono (Menkopolkam). Dua partai politik yang akan saling berkompetisi adalah Partai Golkar dan PDI Perjuangan. Kedua parpol ini juga terus melakukan pembenahan internal untuk mengantisipasi pemilu yang tinggal sekitar lima bulan lagi.

Beberapa lembaga riset atau survei yang mengerjakan jajak pendapat tentang kepemimpinan nasional selama tahun 2003 yang tercatat mendapatkan liputan luas oleh berbagai media massa, dapat disebutkan antara lain:

- *Soengeng Sarjadi Syndicated* (SSS) yang telah melakukan *polling* pada bulan Maret 2003 dan bulan Mei 2003.
- Cesda-LP3ES pada bulan Mei dan Oktober 2003.
- *International Foundation for Election System* (IFES) pada Juli 2003.
- *Marketing Research Indonesia* (MRI) pada Mei-Juni 2003.
- Lembaga Survei Indonesia (LSI) pada September 2003.

Bertumbuh suburnya proyek *polling* oleh berbagai lembaga ini tentu saja menimbulkan beragam opini di kalangan masyarakat. Sebagian melihatnya sebagai sebuah kewajaran, sementara sebagian lain berpandangan lebih kritis. Hasil-hasil jajak pendapat atau *polling* tentang tema yang sama dan waktu yang hampir bersamaan, serta metodologi yang tak jauh berbeda, oleh lembaga-lembaga berbeda, pada kenyataannya tidak jarang menunjukkan hasil yang berbeda secara radikal. Hal inilah kemudian yang menimbulkan berbagai spekulasi dan praduga oleh publik mengenai latar belakang sesungguhnya di balik berbagai *polling* tersebut.

Merebaknya fenomena *polling* tentang bakal calon presiden ataupun tentang peluang partai politik dalam pemilu 2004, harus pula dilihat secara lebih kritis. Meskipun berbagai



lembaga yang menyelenggarakan *polling* menegaskan dirinya sebagai non-partisan dan bersifat independen, akan tetapi dalam realitasnya tidak menutup kemungkinan adanya relasi atau kolaborasi politik antarberbagai lembaga tersebut dengan kekuatan-kekuatan politik yang berkepentingan dengan hasil *polling* tersebut.

Arena politik sebagai wilayah yang bersifat abu-abu memiliki nalarnya sendiri, di mana sesuatu yang dirasakan musykil dalam wilayah itu bisa menjadi masuk akal. Sangat mungkin terdapat sebuah struktur kemasuk-akalan (*the structure of plausibility*) yang bersifat khas dan sering berbeda antara wilayah politis dengan wilayah lainnya. Ranah permainan dalam dunia politik yang menjadikan kekuasaan sebagai tujuan utamanya kerap kali menghalalkan segala macam cara untuk meraih apa yang dimaksudkan. Dalam konteks itu, persaingan para aktor politik dalam perebutan kursi orang nomor satu di negeri ini telah dipastikan akan membawa para kandidat untuk membangun dan memanfaatkan seoptimal mungkin modal politiknya, sehingga kerja-kerja intelektual yang non-partisian dan independen telah berubah menjadi kerja bisnis yang berorientasi mencari keuntungan material sebesar-besarnya. Adalah sebuah aib yang memalukan apabila ada lembaga-lembaga yang sudi menerima pesanan proyek dari sebuah partai politik untuk kemudian melakukan riset semu yang hasilnya sengaja diarahkan untuk memberikan dukungan dan keuntungan politis bagi partai

politik yang telah memberikan "subsidi" tersebut. Dengan demikian lembaga itu telah menjadi partisan dan instrumen permainan politik.

Kalangan politisi sendiri bukannya tidak menyadari bahwa pekerjaan survei dan *polling* semacam itu telah menjadi alat politik tertentu. Penilaian ini secara tegas dinyatakan, misalnya, oleh Amien Rais yang tidak lagi mempercayai berbagai polling belakangan ini, dengan alasan bahwa kegiatan-kegiatan itu telah dikendalikan oleh berbagai macam kepentingan di belakangnya (*Republika*, 13/9/03). Hal-hal semacam inilah yang seyogyanya ikut dicermati dalam menelisik meledaknya berbagai *polling* perihal kepemimpinan nasional belakangan ini.

## KESIMPULAN

Secara umum, perkembangan politik sepanjang bulan Juli-September 2003 ini menunjukkan tingkat kesemrawutan atau kerumitan luar biasa. Politik bergerak di seputar elite partai, antara lain dengan metode intervensi atas pengambilan keputusan politik di tingkat bawah. Beberapa partai politik akhirnya terjebak dalam konflik internal yang sebagian berakhir di lembaga pengadilan. Selain itu, juga terjadi konflik yang memakan korban nyawa, antara lain atas kasus pemekaran Provinsi Irian Jaya Tengah dan pemekaran Kabupaten Mamasa, Sulawesi Selatan.

Naiknya politik sebagai panglima dalam kehidupan kebangsaan selama tiga bulan terakhir ini, justru tidak di-



ikuti dengan pendinginan situasi keamanan secara umum. Hal inilah yang menjadi catatan umum untuk diantisipasi ke depan, agar persoalan-persoalan keamanan bisa ditangani secara lebih baik, terutama sebagai situasi kondusif yang diperlukan untuk

menyukseskan Pemilu 2004. Pengungkapan berbagai kasus teror juga menjadi persoalan krusial yang harus dituntaskan, tetapi patut diiringi dengan profesionalisme aparat kepolisian dan komunikasi intensif dengan kalangan masyarakat guna membantunya.

## Format Baru Pembangunan Politik Tanpa Persiapan Serius

*Anton Djawamaku & M. Sudibjo*

### PENDAHULUAN

**D**ALAM Triwulan Ketiga tahun 2003 ini terasa begitu banyak masalah politik yang muncul ke permukaan. Udara politik di Tanah Air terasa begitu pengap. Sesuai dengan arah reformasi, format baru pembangunan politik terus diusahakan, tetapi penanganannya terasa kurang serius. Belum lagi, kemarau yang begitu kering yang mengakibatkan para petani tidak mampu lagi mengairi sawahnya, yang pada gilirannya ribuan hektar sawah mengalami puso.

Selain mengkhawatirkan jalannya reformasi, kemungkinan rendahnya kualitas Pemilu 2004 juga telah mulai disoroti. Setidaknya ada enam masalah yang mewarnai kehidupan politik dalam triwulan ketiga tahun 2003 ini, yakni: (1) Sidang Tahunan MPR, yang beru-

saha meninjau produk-produk MPRS maupun MPR; (2) Persiapan Pemilihan Umum 2004; (3) Persiapan Pemilihan Presiden 2004; (4) Pembentukan Mahkamah Konstitusi; (5) Masalah Pemekaran Wilayah; dan (6) Masalah Terorisme.

### REFORMASI TERSENDAT-SEN-DAT

Sebenarnya sejak bulan Mei 2003 muncul banyak tanggapan atas perjalanan reformasi. Diakui, empat di antara enam agenda reformasi telah dapat dijalankan meskipun masih banyak kekurangannya.<sup>1</sup> Dua agenda yang

<sup>1</sup>Enam agenda reformasi itu adalah: (1) Amandemen UUD 1945; (2) Rekonstruksi dan pelurusan dwifungsi TNI/Polri; (3) Otonomi Daerah; (4) Hak berkumpul, berserikat, dan kebebasan pers; (5) Penegakan hukum; dan (6) Penegakan pemerintahan yang bersih KKN.



belum dapat dilaksanakan adalah penegakan hukum dan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN, yang pada gilirannya telah mengakibatkan bangsa ini carut-marut tidak karuan. Bahkan ada yang menilai bahwa reformasi secara keseluruhan hanyalah slogan, kehilangan kesaktiannya untuk mendorong perubahan, daya refleksinya macet, dan berubah menjadi ritual goyang lidah para politikus anti-perubahan (Latif, 2003). Negara Indonesia ini diibaratkan sebagai "rumah sakit gila", yang dihuni oleh sebagian orang yang sudah gila. Gila korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), serta gila kekuasaan.<sup>2</sup> Faktor utama penyebab kegagalan itu adalah ketidakmampuan para pemimpin dan elite politik untuk menarik jarak dari masa lalu. Ada keinginan yang begitu besar untuk menyongsong Indonesia baru yang lebih adil dan demokratis dalam suatu pemerintahan yang bebas dan bersih KKN yang berada dalam koridor supremasi hukum, tetapi tidak pernah ada usaha serius, sistematis, dan komprehensif untuk merancang masa depan yang dicita-citakan. Ini disebabkan oleh kuatnya kecenderungan berkompromi dengan keburukan masa lampau (Harris, 2003a).

Mengamati kinerja elite politik, baik dalam lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif, yang juga belum mampu membawa bangsa ini keluar dari krisis, telah menimbulkan sikap skeptis masyarakat atas jalannya reforma-

si. Parpol-parpol yang mengusung semboyan reformasi pasca jatuhnya rezim Orba gagal menjalankan amanat reformasi, akibatnya rakyat menjadi kecewa dan bernostalgia pada era Orba.<sup>3</sup> Lemahnya kepemimpinan nasional dan tidak efektifnya pemerintahan saat ini merupakan penyebab utama sulitnya bangsa Indonesia ke luar dari krisis multidimensional.<sup>4</sup>

KKN, yang pada zaman rezim Soeharto terfokus pada keluarga dan kawan-kawan dekat Soeharto, terutama di pusat pemerintahan, kini tidak semakin berkurang, melainkan semakin merata. Kini bangsa Indonesia tinggal menunggu waktu untuk masuk jurang, karena korupsi bukan hanya dilakukan oleh pejabat di tingkat pusat, melainkan merata di seluruh daerah dan semua tingkatan. Wakil rakyat dan pejabat di daerah kini benar-benar "berdaulat", betul-betul mempunyai kekuasaan untuk melakukan korupsi sendiri.<sup>5</sup> Kekuatan-kekuatan reformis tidak mampu menghadapi para preman dan akrobatik politik yang ingin berkuasa secepatnya tanpa rasa tanggung jawab moral bagi keselamatan masa depan bangsa. Praktek-praktek kotor seperti *money politics* benar-benar terjadi dan dilakukan se-

<sup>3</sup> Baca laporan singkat hasil survei Lembaga Survei Indonesia (LSI) dalam harian *Media Indonesia*, 27 September 2003.

<sup>4</sup> Masalah ini juga muncul pada sosialisasi balon Presiden Partai Golkar di Provinsi Sulawesi Utara, 24 September 2003, dan Provinsi Gorontalo, 25 September 2003. Baca pula harian *Suara Karya*, 26 September 2003.

<sup>5</sup> Baca pendapat Frans Magnis Suseno di harian *Kompas*, 27 September 2003.

<sup>2</sup> Baca pernyataan Ketua Komisi Hukum Nasional Prof. Dr. J.E. Sahetapy dalam harian *Suara Karya*, 5 Mei 2003.



cara terbuka.<sup>6</sup> Uang begitu berkuasa hingga menghancurkan tatanan konstitusi, undang-undang, dan segala peraturan yang telah disepakati. Akibatnya *good and clean governance* masih merupakan cita-cita saja. Kerusakan bangsa ini hampir sempurna karena *money politics* hampir sempurna.<sup>7</sup>

Seharusnya bangsa Indonesia mengacu pada Pancasila sebagai sumber ideologinya. Kenyataannya Pancasila yang diagungkan dalam teori dan penataran dikhianati dan dilecehkan dalam perilaku dan perbuatan. Bahkan ada menteri yang secara terang-terangan memperjuangkan ideologi lain di luar Pancasila. Ada indikasi para pemimpin kita lebih loyal kepada partainya daripada kepada negara. Hal ini bertentangan dengan sumpah jabatan. Ia seharusnya memegang teguh semboyan *when loyalty to my country began, loyalty to my party end*. Semakin meningkatnya pengangguran dan semakin melebarnya kesenjangan sosial menjadi faktor berkembangnya sikap skeptis masyarakat terhadap gerakan reformasi pula. Situasi ini semakin dipertajam oleh tindakan represi fisik yang dilakukan oleh negara, bahkan ada gejala kembali ke suasana kehidupan politik rezim Soeharto.

Pada tataran sistem pemerintahan terjadi paradoks yang memungkinkan kembalinya sentralisme kekuasaan. Apa yang dulu menjadi tema kritik atas rezim Soeharto, kini justru dilakukan

kembali oleh mereka yang disebut maupun menyebut dirinya sebagai tokoh reformasi. Reformasi tidak jalan. Elite politik tidak mau dikritik, akibatnya rakyat tidak dapat mendialogkan aspirasinya. Pemilihan kepala daerah tidak lebih dari pemindahan kepentingan politik elite di pusat ke daerah. Kasus pemilihan Gubernur Provinsi Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Bali merupakan contohnya. Perwujudan masyarakat yang demokratis semakin jauh, sebaliknya probabilitas terjadinya rezim militer, sekalipun dalam bentuk baru, justru semakin membesar.<sup>8</sup>

## SIDANG TAHUNAN MPR 2003

Sidang Tahunan MPR 2003 yang sedianya berlangsung tanggal 1-10 Agustus 2003 diperpendek hanya sampai dengan tanggal 7 Agustus 2003 untuk menghemat biaya, karena masalah yang dibahas hanya sedikit. Berbeda dengan sidang-sidang sebelumnya yang biasanya menghasilkan banyak Tap, ST MPR kali ini hanya menghasilkan dua Ketetapan dan dua Keputusan, yakni: (1) Tap No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPRS dan Tap MPR RI tahun 1960 sampai dengan tahun 2003; (2) Tap No. II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima atas Tap MPR RI No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI; (3) Keputusan MPR No. 4/2003 tentang Susunan, Kedudukan, Kewenangan, dan Keanggotaan Komisi Konstitusi;

<sup>6</sup>Baca pendapat Syafii Ma'arif di harian *Media Indonesia*, 26 September 2003.

<sup>7</sup>Baca penjelasan Syafii Ma'arif dalam harian *Kompas*, 26 September 2003.

<sup>8</sup>Baca penjelasan Riswandha Imawan dalam harian *Kompas*, 29 September 2003.



serta (4) Keputusan MPR No. 5/2003 tentang Penugasan kepada Pimpinan MPR untuk menyampaikan Saran atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR oleh Presiden, DPR, BPK, dan MA pada ST MPR 2003. Sedikitnya Tap yang dihasilkan itu terkait erat dengan kedudukan dan fungsi MPR, yang sesuai dengan amandemen UUD 1945 MPR tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, dan mulai tahun 2004 Presiden dipilih langsung oleh rakyat sehingga tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR.

Pada ST MPR 2003 ini setidaknya ada tiga masalah yang cukup terangkat ke permukaan, yakni masalah pembentukan Komisi Konstitusi (KK), peninjauan Tap MPR/MPRS tahun 1960-2002, khususnya tentang Tap yang berkenaan dengan Presiden Soekarno, dan pelarangan PKI, serta pertanggungjawaban Presiden Megawati pada tahun 2004. Tentang KK disetujui bahwa perlu adanya KK yang independen. Agar independensi KK terjaga, anggota BP MPR tidak boleh menjadi anggota KK. Anggota KK terdiri atas tokoh-tokoh yang independen agar dapat melaksanakan tugas dan kewenangannya secara independen juga. Disepakati untuk membentuk KK yang memiliki kompetensi tinggi, tetapi bila dilihat kewenangannya KK ini tidak mempunyai gigi karena hanya terbatas pada pemberian saran-saran kepada MPR. Pembahasan KK di dalam ST MPR itu dapat dikatakan sebagai semacam petunjuk bahwa sebenarnya MPR tidak serius membentuk KK. Meskipun *green light* pembentukan KK telah disepakati se-

jak ST MPR 2002, nyatanya sampai ST MPR 2003 selesai KK juga belum terbentuk. ST MPR 2003 hanya menghasilkan Keputusan tentang Susunan, Kedudukan, Kewenangan, dan Keanggotaan KK.

Tentang Tap yang berkaitan dengan PKI, yang tercantum dalam Tap MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku.<sup>9</sup> Saran-saran dari para politisi dan cendekiawan, termasuk dari UI yang menginginkan Tap ini dicabut karena bertentangan dengan HAM, belum mendapat tempat. Meskipun demikian Tap ini, khususnya Pasal 2, berusaha memberi solusi pelaksanaannya yakni, "ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia".

Demikian juga tentang Tap yang berkaitan dengan Presiden Soekarno, khususnya Tap XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno, tidak berhasil dicabut. Sebagaimana perjuangan untuk mencabut Tap No. XXV/MPRS/1966, ketidakberhasilan mencabut Tap No. XXXV/MPRS/1967 merupakan anti-klimaks dari sikap Fraksi

---

<sup>9</sup> Baca Tap No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Tap MPRS dan Tap MPR RI tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, khusus Pasal 2.



PDIP. Apa alasan utama Fraksi PDIP untuk tidak mengusulkan *voting* dalam pengambilan putusan tentang dua Tap MPRS itu tidak jelas. Apakah karena timbul kekurangkompakan internal Fraksi PDIP, atautkah karena betul-betul sikap arif PDIP demi menjaga kebersamaan untuk melakukan rekonsiliasi guna menjawab tantangan masa depan tidak jelas. Memang jubir Fraksi PDIP I Dewa Gede Palguna menegaskan, "setelah mempertimbangkan dengan penuh kearifan dan demi menjaga kebersamaan, pihaknya dapat menyepakati pendapat fraksi-fraksi lainnya tentang Tap MPRS tersebut. Ini untuk menjaga kebersamaan dan diletakkan dalam konteks upaya bersama bangsa untuk melakukan rekonsiliasi nasional guna menjawab tantangan masa depan".<sup>10</sup>

Tetapi kalau ditinjau dari kedudukan Tap No. XXXIII/MPRS/1967, dan saran MPR kepada Presiden, perjuangan Fraksi PDIP tidak seluruhnya gagal. Tap No. XXXIII/MPRS/1967 ini tidak masuk dalam kategori Tap yang tetap berlaku, melainkan masuk kategori Tap yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.<sup>11</sup> Sementara itu, MPR

juga menyarankan kepada Presiden agar merehabilitasi nama baik para tokoh nasional yang telah berjasa pada bangsa dan negara, khususnya kepada Soekarno sebagai salah satu proklamator dan Presiden pertama Indonesia.

Masalah pertanggungjawaban (LPJ) Presiden pada tahun 2004 memunculkan sikap pro dan kontra. Mereka yang menolak adanya pertanggungjawaban Presiden berargumentasi bahwa MPR tidak relevan minta LPJ Presiden karena tidak sesuai lagi dengan amandemen UUD 1945. MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Sebaliknya yang menghendaki LPJ, beranggapan bahwa hal itu konsisten dengan Tap IV/MPR/1999 tentang GBHN, dan Tap No. III/MPR/2000 tentang Penetapan Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden RI. Jabatan strategis yang diemban oleh seseorang harus dipertanggungjawabkan. Ini juga berhubungan dengan masalah etika. LPJ tidak mempengaruhi pencalonan Megawati sebagai Presiden. Ini berkaitan dengan kemungkinan, bahwa seandainya LPJ Presiden Megawati itu ditolak oleh MPR, apakah secara moral Megawati masih pantas mencalonkan diri sebagai Presiden.

Ditinjau dari agenda ketatanegaraan, ST MPR itu tidak keliru bila dilaksanakan. Tetapi kalau menyimak pro-

<sup>10</sup> Baca penegasan Jubir Fraksi PDIP I Dewa Gede Palguna, dalam harian *Koran Tempo*, 8 Agustus 2003.

<sup>11</sup> Tap No. I/MPR/2003 yang juga dikenal dengan Tap "Sapu Jagat" terdiri atas: (1) delapan Tap dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi; (2) tiga Tap dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuannya masing-masing; (3) delapan Tap dinyatakan tetap berlaku sampai terbentuknya pemerintahan hasil Pemilu 2004; (4) 11 Tap dinyatakan tetap berla-

ku sampai terbentuknya UU; (5) lima Tap dinyatakan tetap berlaku sampai ditetapkan peraturan Tata Tertib (Tatib) MPR hasil Pemilu 2004; dan (6) 104 Tap dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.



ses persidangan dan hasilnya, terutama saran MPR kepada Presiden dan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, ST MPR kali ini hanyalah formalitas dan hasilnya hanya asal ada. Oleh karena itu, ada yang mengomentari, bahwa MPR(S) adalah Majelis Pemberi Ratusan Saran (Baan, 2003). Kalau namanya saran, itu tidak mengikat, dijalankan boleh tidak dijalankan juga boleh, tidak ada sanksinya. Semula direncanakan membuat semacam rekomendasi kepada Presiden, tetapi kemudian diturunkan tingkatannya hanya semacam saran. Sidang itu hanya sidang sopan-santun, dan seperti "Komedi Omong" saja (Harris, 2003b), karena sidang itu tidak menyentuh persoalan rakyat.

Keseriusan para anggota MPR untuk mengikuti persidangan sungguh menyedihkan. Misalnya, hanya 498 orang dari 700 anggota MPR yang hadir pada saat pembukaan sidang, dan pada penutupan sidang tinggal 393 orang. Demikian pula pada rapat paripurna keempat, 3 Agustus 2003, hanya dihadiri oleh 436 anggota MPR (*Republika*, 4 Agustus 2003). Ini menunjukkan tidak adanya keteladanan dari para anggota MPR. Kalau demikian, tidak banyak yang diharapkan dari kerja anggota MPR itu.

## PERSIAPAN PEMILU LEGISLATIF

UU Partai Politik, UU Pemilu Anggota Legislatif, dan UU Susduk DPR, MPR, DPD, dan DPRD, yang menjadi acuan Pemilu 2004, telah selesai disusun. Tetapi sosialisasinya, khususnya

UU Pemilu Anggota Legislatif, baik di pusat maupun di daerah-daerah, baik oleh pemerintah, DPR/DPRD, KPU, dan parpol, masih sangat kurang. Sementara itu, jadwal kegiatan persiapan Pemilu 2004 ada yang tertunda/diundurkan karena menghadapi beberapa kendala. Penundaan jadwal itu mengganggu bahkan dapat merugikan parpol-parpol untuk menghadapi Pemilu 2004, lebih-lebih bagi parpol baru. Melihat kenyataan ini, ada alasannya bila sementara kalangan pengamat dan politisi mengkhawatirkan akan gagal atau tidak berkualitasnya Pemilu 2004.<sup>12</sup> Bahkan sejak awal tahun 2003, telah disinyalir banyaknya kerawanan yang mungkin timbul pada Pemilu 2004 bila Pemilu itu tidak disiapkan secara matang.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Baca pendapat Direktur Eksekutif CETRO Hadar N Gumay, dan pengajar Pascasarjana Bidang Ilmu Sosial UI, Kastorius Sinaga, dalam harian *Kompas*, 24 September 2003.

<sup>13</sup> Anggota KPU Mulyana W. Kusumah telah menyusun daftar gawat pelaksanaan Pemilu 2004, sebagai berikut: (1) Reaksi dan protes parpol yang dibatalkan keabsahannya sebagai badan hukum oleh Depkeh & HAM karena tidak memenuhi persyaratan sebagai parpol sesuai UU No. 31/2002 tentang Partai Politik; (2) Reaksi dan protes parpol yang dinyatakan oleh KPU karena tidak memenuhi syarat sebagai parpol peserta pemilu sesuai dengan UU Pemilu; (3) Reaksi atas penyusunan, penetapan, dan pengumuman DCS/DCT DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; (4) Reaksi lokal atas pengumuman DCS/DCT DPD; (5) Reaksi atas penetapan dan pengumuman calon Presiden/Wakil Presiden; (6) Bentrok antarpendukung parpol (caleg) dalam kampanye; (7) Bentrok antarpendukung calon anggota DPD dalam kampanye; (8) Aktivitas massa pendukung parpol dan calon anggota DPD saat pemungutan suara; (9) Reaksi atas pengumuman dan penetapan hasil pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan



Namun demikian, untuk mengatakan gagal perlu jelas tolok ukurnya dulu, dan dipandang dari sudut mana serta oleh siapa. Dipandang oleh parpol pemenang atau oleh parpol kalah pemilu atau oleh suatu lembaga independen. Mengingat Pemilu 2004 tinggal beberapa bulan, dan ketentuan sistem pemilu yang baru, proporsional dengan daftar calon terbuka untuk memilih anggota DPR dan DPRD, sistem distrik perwakilan banyak untuk memilih anggota DPD (serta pemilihan Presiden langsung), baru akan pertama kali diselenggarakan, sosialisasinya menjadi sangat penting. Sistem ini merupakan suatu kemajuan untuk menghindari terjadinya memilih "kucing dalam karung". Tetapi bisa dibayangkan sulitnya para pemilih untuk mencoblos pada Pemilu 2004, karena selain harus mencoblos tanda gambar parpol peserta pemilu juga mencoblos nama calon DPR/DPRD, dan hanya mencoblos gambar (foto) calon DPD. Untuk DPR/DPRD pemilih harus mencoblos enam kali, dengan perincian tiga kali mencoblos tanda gambar parpol pilihannya, masing-masing sekali untuk DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, serta tiga kali mencoblos nama calon, masing-masing sekali untuk calon DPR,

DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Di samping itu juga mencoblos foto calon DPD. Jadi pemilih harus mencoblos tujuh kali, bisa dibayangkan lamanya. Kemudian bagaimana dengan pemilih yang buta huruf. Belum lagi, betapa lamanya para petugas menghitung suara, termasuk memilah-milahnya.

Kalau ditinjau dari beberapa jadwal persiapan pemilu yang terpaksa diundur, kekhawatiran itu juga tidak mengada-ada. Misalnya penetapan alokasi kursi DPR, yang seharusnya telah selesai tanggal 8-12 Juli 2003 ternyata baru berhasil dirumuskan oleh KPU tanggal 21 Agustus 2003. Pemunduran ini disebabkan antara lain oleh sulitnya menerapkan rumusan tentang "perimbangan yang wajar" berdasarkan Pasal 48 ayat (1) UU No. 12/2003 tentang Pemilu Anggota Legislatif. Penyimakan lebih lanjut menunjukkan bahwa penentuan alokasi kursi DPR itu rumit. Meskipun penentuan alokasi jadwalnya sudah diundur, hasilnya masih juga diprotes oleh beberapa daerah (Sulawesi Utara, Maluku, Papua) dan sementara kalangan anggota DPR RI, karena dianggap tidak sesuai dengan kepentingan daerah yang bersangkutan atau kepentingan parpol tertentu.

---

DPRD Kabupaten/Kota; (10) Reaksi lokal atas pengumuman dan penetapan hasil pemilu DPD; (11) Bentrok antarpendingkal calon Presiden/Wakil Presiden dalam pemilihan putaran pertama; (12) Bentrok antarpendingkal calon Presiden/Wakil Presiden dalam pemilihan putaran kedua; (13) Reaksi dan protes hasil pemilihan Presiden/Wakil Presiden; (14) Aktivitas massa saat Sidang MPR melantik Presiden/Wakil Presiden. Baca harian *Kompas*, 2 Februari 2003.

Perbedaan interpretasi mengenai Pasal 48 ayat (1) No. 12/2003 tentang UU Pemilu Anggota Legislatif, beserta penjelasannya, di kalangan anggota KPU menjadi faktor utamanya. Di samping itu KPU juga masih harus menunggu hasil reprojeksi data kependudukan Provinsi NAD dari BPS. Pasal 48 ayat (1) UU Pemilu Anggota Legislatif itu



mengatakan, "Jumlah anggota DPR untuk setiap provinsi ditetapkan berdasarkan jumlah penduduk dengan memperhatikan perimbangan yang wajar". Sedangkan penjelasannya menegaskan, yang dimaksud dengan perimbangan yang wajar adalah: (a) alokasi kursi provinsi dihitung berdasarkan tingkat kepadatan penduduk dengan kuota setiap kursi maksimal 425.000 untuk daerah yang tingkat kepadatan penduduknya tinggi dan kuota setiap kursi minimum 325.000 untuk daerah yang tingkat kepadatan penduduknya rendah; (b) jumlah kursi pada setiap provinsi dialokasikan tidak kurang dari jumlah kursi provinsi sesuai pada Pemilu 1999; dan (c) provinsi baru hasil pemekaran setelah Pemilu 1999 memperoleh alokasi sekurang-kurangnya 3 (tiga) kursi.

Pembahasan alokasi kursi DPR sesuai dengan Pasal 48 ayat (1) dan penjelasannya itu berjalan sulit, mana rumusan yang perlu didahulukan. Ada sebagian anggota KPU yang menekankan kuota 325.000 dan 425.000 jiwa per kursi harus diberlakukan sebagai pembagi awal, meskipun kemudian mengharuskan adanya beberapa daerah yang kuotanya melebihi batas 425.000 jiwa/kursi. Sebaliknya pihak lain berpendapat bahwa batas 325.000 dan 425.000 jiwa per kursi harus diberlakukan sebagai pembanding akhir yang tidak boleh dilewati. Alokasi kursi DPR RI menjadi buntu. Untuk mengatasinya, KPU mendukung usaha mengamandemen UU Pemilu, khususnya Pasal 48, dengan penambahan kursi DPR menjadi sekurang-kurangnya 560 kursi. Usaha ini cukup mendapat *respons* dari kalangan ang-

gota DPR, namun demikian KPU tidak lepas dari kritik juga, karena KPU dianggap mengalah pada kepentingan parpol. Sampai awal bulan Oktober 2003, belum ada kesepakatan akhir mengenai alokasi kursi DPR. Namun demikian, KPU menegaskan untuk konsisten dengan perhitungan semula bila amandemen UU Pemilu Anggota Legislatif, khususnya yang menyangkut alokasi kursi, tidak jadi dilakukan. Seandainya ada perubahan, hanya akan menyangkut Maluku, itu saja karena disesuaikan dengan reprojeksi jumlah penduduk.

Alokasi kursi DPR itu menunjukkan bahwa: (a) prinsip proporsionalitas masih menjadi acuan. Ini tergambar dalam pembagian kursi Jawa dan luar Jawa. Jawa, dengan jumlah penduduk 59,21 persen dari total penduduk Indonesia, mendapatkan 303 kursi DPR (55 persen dari total kursi yang diperebutkan). Sementara luar Jawa, dengan jumlah penduduk 40,79 persen dari total penduduk Indonesia, mendapatkan 247 kursi DPR (45 persen dari total kursi yang diperebutkan); (b) tiga provinsi, yaitu Gorontalo, Maluku Utara, dan Irian Jaya Barat, terikat oleh ketentuan mengenai provinsi baru hasil pemekaran setelah Pemilu 1999 sehingga mendapatkan jatah sekurang-kurangnya tiga kursi; (c) lima provinsi, yakni Sumbar, NTT, Kalteng, Kalsel, dan Papua, terikat oleh aturan alokasi kursinya minimal sama dengan kursi saat Pemilu 1999; (d) alokasi kursi di 14 provinsi meningkat dibandingkan dengan Pemilu 1999. Peningkatan tertinggi diterima oleh Provinsi Jatim, yakni bertam-



Tabel 1

## ALOKASI KURSI DPR PADA PEMILU 1999 DAN 2004

No.	Provinsi	Perkiraan Penduduk 2004	Kursi 1999	Kursi 2004
1.	NAD	4.227.000	12	13***
2.	Sumut	11.890.399	24	29***
3.	Sumbar	4.466.697	14	14****
4.	Riau*	4.425.100	10	11***
5.	Riau Kepulauan**	1.152.132	-	3**
6.	Jambi	2.575.731	6	7***
7.	Sumsel*	6.503.918	15	16***
8.	Kepulauan Bangka Belitung**	982.068	-	3**
9.	Bengkulu	1.521.200	4	4****
10.	Lampung	6.945.786	15	17***
11.	DKI Jakarta	8.622.065	18	21***
12.	Jabar*	38.059.552	82	90***
13.	Banten**	8.977.896	-	22*****
14.	Jateng	32.114.351	60	76***
15.	DIY	3.209.405	6	8***
16.	Jatim	36.234.550	68	86***
17.	Bali	3.357.113	9	9****
18.	NTB	4.015.102	9	11***
19.	NTT	4.083.639	13	13****
20.	Kalbar	3.954.448	9	10***
21.	Kalteng	1.832.185	6	6****
22.	Kalsel	3.181.130	11	11****
23.	Kaltim	2.712.492	7	7****
24.	Sulawesi Utara*	2.131.685	7	6***
25.	Gorontalo**	883.099	-	3**
26.	Sulteng	2.215.449	5	6***
27.	Sulsel	8.233.375	24	24****
28.	Sulawesi Tenggara	1.881.512	5	5****
29.	Maluku*	1.220.800	3	3****
30.	Maluku Utara**	855.627	-	3**
31.	Papua*	1.966.800	10	10****
32.	Irian Jaya Barat**	391.300	-	3**
Jumlah		214.827.606	458	550

**Keterangan:**

- \* Provinsi induk.
- \*\* Provinsi pemekaran, alokasi sekurang-kurangnya tiga kursi.
- \*\*\* Alokasinya meningkat dibandingkan dengan alokasi kursi Pemilu 1999.
- \*\*\*\* Alokasi kursi sama dengan alokasi kursi Pemilu 1999.
- \*\*\*\*\* Provinsi pemekaran yang alokasi kursi lebih dari tiga kursi.



bah 18 kursi bila dibandingkan dengan alokasi kursi pada Pemilu 1999; (e) sembilan provinsi mendapatkan alokasi kursi sama dengan alokasi Pemilu 1999. Tidak ada provinsi yang kursinya menurun dibandingkan dengan alokasi Pemilu 1999. Lengkapnya alokasi kursi DPR tertera dalam Tabel 1.

Mengenai peta dan jumlah daerah pemilihan juga mengalami penundaan. Baru pada tanggal 26 September 2003, KPU mengumumkan seluruh daerah pemilihan, kecuali NAD. Totalnya daerah pemilihan mencapai 1.834, yang terdiri atas 69 daerah pemilihan anggota DPR, 200 daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi, dan 1.565 daerah pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota, dengan rincian sebagaimana yang tertera di Tabel 2 berikut ini.

Demikian juga tentang proses pencalonan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Di samping terjadi kecurangan seperti *mark up* jumlah dukungan, KTP kadaluwarsa, alamat penduduk yang tidak jelas dan adanya dukungan ganda, juga didapati pengakuan penduduk yang diambil sampelnya dalam verifikasi calon anggota DPD tidak pernah mendukung calon DPD tersebut, misalnya di Kalsel, dan Bali. Di samping itu, karena sulitnya memenuhi persyaratan, beberapa calon DPD diisi oleh politisi kawakan yang tidak lagi menjadi pengurus suatu partai. Di satu sisi situasi yang demikian ini dapat memberi bobot kepada DPD, namun sebaliknya juga mengurangi kesempatan kepada tokoh-tokoh baru untuk muncul. Kurangnya kiprah partai politik, pemerintah,

dan DPR, untuk menyiapkan pemilu, maupun kebijakan lain yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat, mengecewakan masyarakat. Kekecewaan ini dapat menjadi faktor meningkatnya jumlah golput. Meningkatnya golput ini menimbulkan kekhawatiran karena banyaknya pemilih masih dianggap sebagai salah satu tolok ukur keberhasilan pemilu. Di samping itu juga ada anggapan yang tidak tepat, yakni memilih adalah semacam kewajiban, oleh sebab itu tidak memilih dianggap tidak menjalankan kewajiban.<sup>14</sup> Kalau disimak, Golput sejak Pemilu 1971-1999 masih relatif wajar, seperti tertera dalam Tabel 3.

Apakah jumlah Golput sungguh meningkat masih menjadi tanda tanya, sedangkan peningkatan jumlah suara tidak sah pada Pemilu 2004 kemungkinan terjadi. Kesalahan pemilih karena ketidakmengertian cara mencoblos menjadi faktornya. Ini berkaitan dengan sistem pemilihan baru, sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, dan sistem distrik berwakil banyak, yang untuk pertama kali diberlakukan. Kurangnya sosialisasi menjadi faktor utama ketidakmengertian pemilih itu. Baik parpol peserta pemilu, KPU, DPR, maupun pemerintah, tidak nampak *greget*-nya untuk mensosialisasikan rencana Pemilu 2004. Apakah hal ini disengaja demi ke-

---

<sup>14</sup> Baca harian *Kompas*, 29 September 2003 mengenai fatwa sekitar 350 ulama PPP, tanggal 4 Mei 2003. Sekitar 350 ulama PPP mengeluarkan fatwa yang mengharamkan golput bagi umat Islam dalam Pemilu 2004. Umat Islam yang golput dianggap lepas tangan atas masa depan bangsa dan agamanya.



Tabel 2

## DAERAH PEMILIHAN DALAM PEMILU 2004

No.	Provinsi	Jumlah Daerah Pemilihan Anggota DPR	Jumlah Daerah Pemilihan Anggota DPRD Provinsi	Jumlah Daerah Pemilihan Anggota DPRD Kabupaten/Kota
1.	NAD	2	7	*
2.	Sumut	3	9	93
3.	Sumbar	2	6	58
4.	Riau	1	7	46
5.	Jambi	1	6	37
6.	Sumsel	2	7	49
7.	Bengkulu	1	5	23
8.	Lampung	2	7	48
9.	Babel	1	5	21
10.	Kepulauan Riau	1	5	17
11.	DKI Jakarta	2	5	0
12.	Jabar	10	11	130
13.	Jateng	10	10	168
14.	DIY	1	5	26
15.	Jatim	10	10	190
16.	Banten	2	6	32
17.	Bali	1	7	36
18.	NTB	1	6	34
19.	NTT	2	6	60
20.	Kalbar	1	7	43
21.	Kalteng	1	5	43
22.	Kalsel	1	6	45
23.	Kaltim	1	5	42
24.	Sulut	1	6	34
25.	Sulteng	1	6	31
26.	Sulsel	2	8	104
27.	Sultra	1	5	28
28.	Gorontalo	1	3	16
29.	Maluku	1	5	17
30.	Maluku Utara	1	5	22
31.	Papua	1	5	50
32.	Irian Jaya Barat	1	4	24
Jumlah		69	200	1.565

\*Jumlah daerah pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota di NAD belum bisa ditentukan karena masih menunggu data penduduk tiap Kecamatan.



Tabel 3

## JUMLAH SUARA GOLPUT PEMILU 1955-1999 (DALAM JUTA)

Tahun	Penduduk	Pemilih Terdaftar	Golput*	(%)
1955	77,6	43,1	5,32	12,34
1971	114,9	58,5	3,9	6,67
1977	130	69,8	5,87	8,40
1982	146,5	82,1	7,89	9,61
1987	162,8	93,7	7,86	8,39
1992	177,4	107,5	9,73	9,05
1997	196,2	125,6	12,64	10,07
1999	108,4	117,7	11,89	10,10
2004				

\*Yang dimaksud golput di sini adalah jumlah pemilih terdaftar yang tidak menggunakan hak pilihnya dan suara yang tidak sah (*Kompas*, 29-9-2003).

pentingan tertentu,<sup>15</sup> ataukah mereka yang bersangkutan itu belum paham benar mengenai rencana Pemilu 2004, termasuk sarana-sarannya, seperti UU Pemilu maupun UU Susduk, masih sulit untuk dijawab. Memang dua masalah itu bisa dijadikan alasan.

<sup>15</sup> Mungkin ini merupakan akal-akalan parpol untuk tetap mendominasi penentuan calon anggota legislatif, karena ketentuannya antara lain sebagai berikut: (a) pemilih harus mencoblos tanda gambar parpol peserta pemilu dan nama calon DPR/DPRD; (b) terpilih atau tidaknya sang calon legislatif tergantung dari kuota suara yang didapat. Kalau kuota terpenuhi, sang calon menjadi terpilih dan nomor urut pencalonan tidak berpengaruh; (c) kalau kuota tidak terpenuhi, partailah yang menentukan anggota legislatif sesuai dengan nomor urut pencalonan; (d) bila yang dicoblos hanya nama calon legislatif dan tanda gambar parpol peserta pemilu tidak dicoblos, suara ini dinyatakan tidak sah, meskipun mungkin kuota suara juga terpenuhi; (e) tanda gambar parpol peserta pemilu saja yang dicoblos, suara tetap dianggap sah, dan penentuan calon anggota legislatif ada di tangan partai sesuai daftar urut pencalonan.

Sekilas UU tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Berdasarkan UU itu, kedudukan DPR kuat sekali, meskipun penegasan bahwa "Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat" sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 yang disahkan tanggal 18 Agustus 1945 itu tidak tercantum lagi dalam UUD 1945 yang sekarang ini (telah diamandemen empat kali). Selain tetap mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, DPR mempunyai tugas dan wewenang yang baru seperti: (a) memilih anggota BPK; (b) memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial; (c) memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; (d) memilih tiga orang calon anggota hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan. Selain itu, DPR mempunyai hak untuk menyandera pejabat negara, pejabat



pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang tidak memenuhi permintaan DPR tanpa alasan yang sah.<sup>16</sup>

Peningkatan wewenang dan hak DPR itu merupakan arus balik dengan apa yang terjadi dalam masa rezim Soeharto. Kalau pada masa Orba lebih bersifat *executive heavy*, dan DPR hanya sebagai tukang stempel. Kini sebaliknya, bersifat *legislative heavy*. DPR tidak mau hanya menjadi tukang stempel. Pertanyaannya adalah apakah hak DPR untuk menyandera itu masih dapat dikategorikan sebagai usaha untuk menjunjung tinggi martabat DPR, ataukah justru tidak sebaliknya? Hak yang demikian ini justru menunjukkan usaha untuk menutupi kelemahan DPR selama ini. Sebenarnya yang sangat diharapkan oleh masyarakat adalah DPR

<sup>16</sup> Baca Pasal 30 UU tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pasal itu terdiri atas lima ayat sebagai berikut: (1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara; (2) Setiap pejabat negara, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1); (3) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (4) Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama lima belas hari sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (5) Dalam hal pejabat yang disandera sebagaimana dimaksud pada ayat (4) habis masa jabatannya atau berhenti dari jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum.

yang mampu menempatkan dirinya sebagai suatu lembaga negara yang diakui dan dihormati karena perannya yang mampu menyalurkan aspirasi rakyat secara tepat dan memperjuangkan kepentingan rakyat di atas kepentingan pribadi maupun partainya, serta dihuni oleh anggota-anggota yang penuh dedikasi. Tidak seperti sekarang, anggota DPR terkenal karena sering membolos sidang.

## PERSIAPAN PEMILIHAN PRESIDEN TAHUN 2004

KPU telah menetapkan "Tahapan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Langsung Tahun 2004", antara lain: (a) pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung itu akan dilaksanakan pada tanggal 5 Juli 2004, dan pengumuman hasilnya secara nasional akan dilakukan pada tanggal 26 Juli 2004; (b) bila dalam pemilihan tersebut belum terpilih pasangan Presiden dan Wakil Presiden<sup>17</sup> maka akan dilakukan

<sup>17</sup> Ketentuan siapa pemenang dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden itu tercantum dalam UU No. 20/2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, khususnya Pasal 46 Ayat (1), sebagai berikut: "Pasangan calon yang mendapatkan suara sah lebih dari 50 persen dari jumlah suara sah dalam Pemilihan dengan sedikitnya 20 persen suara sah di setiap Provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah Provinsi di Indonesia, menjadi pasangan calon yang terpilih dan dituangkan dalam Berita Acara yang dibuat oleh KPU". Demikian pula mengenai ketentuan siapa pemenang dalam pemilihan tahap kedua itu, juga tercantum dalam UU No. 20/2003, khususnya Pasal 47 Ayat (5), sebagai berikut: "Pasangan calon yang memperoleh suara sah terbanyak dalam pemungutan sua-



pemilihan tahap kedua, yang akan dilaksanakan pada tanggal 20 September 2004. Mengingat bahwa sistem pemilihan Presiden secara langsung ini baru pertama kali diselenggarakan, banyak faktor yang mempengaruhi dan banyak kemungkinan dapat terjadi, apalagi bila banyak tokoh yang mencaionkan diri. Berbeda dengan zamannya Soeharto, sebelum pemilihan Presiden berlangsung, telah ketahuan hasilnya, karena hanya calon tunggal.

Sehubungan dengan hal itu, telah banyak prediksi yang muncul, yang pada umumnya masih belum yakin bahwa pemilihan itu akan memilih pasangan putra terbaik bangsa ini untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan Presiden secara langsung yang pertama kali dilangsungkan di Indonesia ini belum akan menghasilkan pemimpin yang diidolakan oleh rakyat. Kemungkinan tidak menghasilkan tokoh yang diidolakan oleh rakyat karena pilihan politik kadang-kadang bukan memilih yang terbaik dari calon-calon yang baik, melainkan memilih calon-calon yang kurang buruknya dari calon yang lebih buruk (Kristiadi, 2003).

Bahkan juga diingatkan kemungkinan bahwa proses pemilihan itu akan diwarnai oleh perilaku-perilaku yang non-demokratis, seperti politik uang, konflik horisontal, akal-akalan, dan masih kuatnya dominasi peran partai. Politik uang dapat terjadi karena hal itu telah menjadi bagian integral dalam upaya menggapai jabatan politik di Indone-

sia ketika berlangsungnya proses pesta demokrasi. Praktek ini muncul terutama ketika rakyat dibutuhkan oleh elite politik. Pemilihan Lurah, anggota DPR, Wali Kota, Bupati, Gubernur, hingga pemilihan Presiden dibayang-bayangi dengan praktek hambur-hambur uang. Tidak terkecuali pemilihan Presiden secara langsung yang akan dilakukan tahun 2004. Skenario politik uang diperkirakan terjadi karena merupakan cara yang paling efektif untuk mempengaruhi pemilih. Pengalaman menunjukkan bahwa mayoritas rakyat memilih dengan tingkat pendidikan dan perekonomian yang terbatas masih mudah diintimidasi atau menjadi sasaran skenario serangan fajar dalam pemilu (Santosa, 2003).

Konflik horisontal dapat timbul karena budaya berpolitik elite dan masyarakat Indonesia pada umumnya masih primitif. Mereka mau bersaing dalam demokrasi untuk meraih kemenangan, tetapi sebaliknya tidak ada yang siap untuk kalah. Padahal, menang atau kalah dalam pesta demokrasi merupakan keharusan dan kewajiban. Sebagai contoh, situasi yang rawan dalam pemilihan Presiden babak kedua yang dimenangkan oleh pasangan kandidat yang kalah pada babak pertama. Situasi semacam ini dapat menimbulkan kericuhan karena sikap tidak mampu menerima kekalahan, yang dapat berlanjut dengan sikap massa pendukung yang tidak puas dan menjadi beringas serta memicu konflik.<sup>18</sup>

---

ra ulang sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) menjadi pasangan calon terpilih".

---

<sup>18</sup>Baca Fokus, TOP/ONG/EDN/DMU, "Ramai-ramai Jadi Presiden", *Kompas*, 31-8-2003.



Pemilihan Presiden langsung belum memberikan pelajaran atau mencerdaskan masyarakat karena pola-pola politik kita masih berupa pola-pola mobilisasi. Yang mencalonkan Presiden adalah partai-partai. Masyarakat Indonesia pilihannya masih pada kategori ideologi. Dalam kaitan itulah, partai yang tetap dominan sehingga partai mampu memobilisasi masyarakat untuk mendukung orang yang dicalonkan oleh partai itu. Padahal, dan kemungkinan besar, masyarakat kurang informasi mengenai si calon tersebut.

Meskipun Pasal 6A Ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan ketiga menyebutkan, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat", harapan publik itu sulit tercapai, karena adanya Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 itu yang berbunyi, "Pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Adanya Pasal 6A Ayat (2) menjadikan Pasal 6A Ayat (1) kehilangan maknanya. UUD 1945 hasil perubahan itu telah memasung kebebasan munculnya calon Presiden independen yang diharapkan membawa angin segar bagi bangsa Indonesia. Dengan rumusan Pasal 6A Ayat (2) itu sebetulnya telah dapat ditebak, calon Presiden yang akan muncul adalah para Ketua Umum partai. Enam partai "besar" yang menguasai kursi di DPR, yaitu PDIP, PG, PKB, PPP, PAN dan PBB hampir pasti akan mencalonkan Ketua Umumnya sebagai Presiden. Ini berarti yang muncul itu-itu saja (para tokoh lama).

Untuk pemilihan Presiden 2004 masih sulit untuk mencari wajah baru. Ini merupakan konsekuensi bakal calon Presiden yang diusulkan oleh partai politik.<sup>19</sup>

Di samping itu ada indikasi terjadinya akal-akalan yang hanya menguntungkan parpol "besar", dan sebaliknya tidak memberi kesempatan kepada partai-partai "kecil" untuk bertarung dalam pencalonan Presiden. Ini nampak antara lain dalam Pasal 6 UU No. 20/2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 6 huruf j mengatakan, "Berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau yang sederajat". Ini kompromi PG kepada PDIP, agar Megawati memenuhi syarat sebagai calon Presiden. Sebaliknya, Pasal 6 huruf n merupakan kompromi PDIP kepada PG, agar Akbar Tanjung memenuhi syarat sebagai calon Presiden. Pasal 6 huruf n itu menegaskan, bahwa "Tidak dalam status terdakwa dan/atau terpidana dalam perkara tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih".<sup>20</sup>

Sementara itu Pasal 5 ayat (4) tidak memberi kesempatan kepada partai "kecil" untuk ikut dalam pencalonan Presiden. Pasal 5 ayat (4) itu menegaskan

<sup>19</sup> Baca Fokus, BUR, "Pemilihan Presiden Langsung yang Terpasung", *Kompas*, 31 Agustus 2003.

<sup>20</sup> Baca harian *Berita Buana*, 7 Juli 2003. Pengamat politik dari UI, Arbi Sanit, menilai bahwa diterimanya dua syarat calon Presiden seperti itu menandakan bahwa DPR mengabaikan kepentingan bangsa. DPR tidak memiliki akuntabilitas karena tidak mempertanggungjawabkan produk hukum yang dibuatnya untuk kepentingan bangsa. Mereka hanya memikirkan dirinya sendiri dan kelompoknya.



kan, bahwa "Proses lanjut usulan pasangan calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dapat dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu anggota DPR yang memperoleh suara dalam Pemilu secara kumulatif sekurang-kurangnya 20 persen". Dapatkah persyaratan ini disebut "demokratis", karena penetapan syarat batas minimum perolehan kursi memasung calon-calon Presiden yang tidak dicalonkan oleh partai "besar", atau memaksa semua individu yang mempunyai aspirasi menjadi Presiden untuk bergabung hanya dengan partai "besar". Alasan *threshold* hanya alat fraksi tertentu untuk memenangkan usulannya tentang persyaratan calon Presiden.<sup>21</sup>

Akan tetapi, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung ini merupakan kemajuan yang sangat penting dalam proses demokrasi, karena rakyat terlibat langsung untuk memilih pemimpinnya, dan tidak lagi diwakilkan melalui MPR. Keterlibatan rakyat secara langsung ini diharapkan dapat mengurangi praktek-praktek politik manipulatif akrobatik, perselingkuhan, atau per-sekongkolan kepentingan di antara partai-partai, dagang sapi politik, serta segala bentuk dan manifestasi pengkhianatan terhadap mandat rakyat yang dipercayakan kepada para elite politik (Kristiadi, 2003). Selain untuk menyerahkan kedaulatan kepada rakyat secara langsung, harapan publik atas pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden adalah untuk diperolehnya pa-

sangan Presiden dan Wakil Presiden yang baru sekaligus membawa perubahan bagi Indonesia. Pemilihan langsung ini memotong oligarki partai atas lembaga legislatif, sehingga menciptakan lembaga kepresidenan yang relatif lebih stabil, dan menegakkan kedaulatan rakyat Indonesia yang selama ini di atasnamakan oleh DPR.

Demikian juga dengan program konvensi nasional PG, meskipun tetap dihantui oleh politik uang, dan ada yang menganggapnya hanya suatu akal-akalan, tetapi ditinjau dari sudut perkembangan proses demokrasi keputusan untuk melaksanakan konvensi guna menjaring balon Presiden merupakan suatu kemajuan yang penting. Ini merupakan langkah awal yang sangat penting karena menyediakan mekanisme penjaringan dari bawah secara terbuka yang mengerucut menjadi lima balon dan akhirnya satu balon Presiden. Apalagi kalau prakteknya nanti benar-benar dilakukan secara jujur dan terbebas dari politik uang. Langkah ini juga dapat menghindari terjadinya praktek memilih "kucing dalam karung". Bagaimana nanti pelaksanaan dan kemajuannya sangat tergantung dari komitmen PG itu sendiri.

Keikutsertaan Ketua Umum PG dalam Konvensi Nasional itu dinilai merupakan suatu akal-akalan, yang menyebabkan beberapa balon Presiden mundur dari konvensi itu, seperti Agum Gumelar dan Nurcholish Madjid. Sebaiknya Ketua Umum PG tidak mengikuti konvensi, dia cukup menjadi "botohnya" saja. Dengan demikian akan terjadi persaingan yang *fair*. Sementara

<sup>21</sup> Baca Siaran pers Cetro, dalam harian *Berita Buana*, 7 Juli 2003.



itu, dengan melakukan kegiatan konvensional PG juga mendapatkan keuntungan, yakni mengetahui kekuatan balon-balon Presiden itu dan di mana daerah pengaruhnya. Momentum itu juga dapat dijadikan petunjuk keberhasilan konsolidasi PG, dan kembalinya popularitas PG di kalangan masyarakat. Secara tidak langsung PG telah melakukan kampanye.

Di samping ada konvensi nasional seperti yang dilakukan oleh PG, telah muncul pemikiran-pemikiran mengenai perlunya koalisi. Meskipun dasarnya berbeda-beda, tetapi strategi ini tetap dilakukan untuk memenangkan pemilihan. Misalnya PDIP akan menjalin koalisi dengan partai tertentu dengan pertimbangan unsur daerah Timur Indonesia dan unsur Islam. Amien Rais memilih pasangannya dari unsur TNI. Ketua Umum PPP Hamzah Haz mengatakan tetap perlunya koalisi, meskipun partainya baru akan mengadakan koalisi di penghujung tahun 2003. Sementara itu pertemuan tiga tokoh politik, Gus Dur, Akbar Tanjung, dan Amien Rais, di Surabaya, 16 Juli 2003, diindikasikan semakin menguatnya arus asal bukan Mega. Ini diandaikan hasil Pemilu 2004 sama dengan hasil Pemilu 1999, yang menunjukkan PDIP memperoleh 33,74 persen suara dan 153 kursi DPR, sedangkan gabungan antara PG, PKB, dan PAN memperoleh 42,17 persen suara dan 195 kursi DPR (*Berita Buana*, 17 Juli 2003).

Di samping itu ada skenario lain yang mendekati kenyataan bila dikaitkan dengan Pasal 6 huruf j dan n UU

No. 20/2003 yang disinggung di atas, dan dihubungkan dengan prediksi Ketua Umum PG tentang kemungkinan PDIP tetap menjadi pemenang Pemilu 2004 dan PG menjadi *runner-up*, atau sebaliknya PG nomor satu dan PDIP *runner-up*. Kalau skenario ini menjadi kenyataan, Megawati akan menjadi Presiden lagi dan wakilnya dari PG, atau sebaliknya. Keadaan seperti ini membenarkan perkiraan kebanyakan orang, bahwa para pemilih kita benar-benar masih sangat tradisional. Tidak peduli apa prestasinya, kharismatik mereka tidak tergoyahkan. Ini membawa konsekuensi bahwa konstelasi politik setelah 2004 tidak akan banyak mengalami perubahan. Yang berubah adalah koalisi dalam pemerintahan. PDIP dan PG akan menempati posisi Presiden/Wakil Presiden atau sebaliknya. Hal ini sebenarnya sudah dapat terjadi pada pemilihan Presiden 1999, bila MPR mau menghargai hasil Pemilu 1999 dan tidak terlalu *politicking* dalam perebutan kekuasaan. Bila skenario itu menjadi kenyataan, inilah sebenarnya manfaat pemilihan Presiden secara langsung. Dalam pemilihan Presiden tidak langsung melainkan oleh MPR, tahun 1999, terbuka peluang tidak mengakui/menghormati suara rakyat. Buktinya Megawati gagal menjadi Presiden, dan Gus Dur, yang partainya menempati nomor 4 (empat) pemenang pemilu, malah menjadi Presiden. Akhirnya Gus Dur mudah digoyang dan jatuh sebelum saatnya.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>Baca Tajuk Rencana harian *Pelita*, 11 Agustus 2004.



## SEKITAR PEMBENTUKAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Menurut pasal III Aturan Peralihan UUD 1945: "Mahkamah Konstitusi (MK) dibentuk selambat-lambatnya 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA)". Pada sisi yang lain UUD 1945 menentukan pada pasal 24C ayat (6) bahwa hal-hal yang menyangkut MK diatur dengan undang-undang. Berarti sebelum tanggal 17 Agustus 1945 harus sudah ada UU tentang MK yang memungkinkan pembentukan MK paling lambat pada tanggal tersebut di atas. Selama belum terbentuknya lembaga ini, MA diberi kewenangan untuk melaksanakan wewenang MK. Untuk itu MA telah mengeluarkan Perma (Peraturan Mahkamah Agung) No. 2 Tahun 2002 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Wewenang MK oleh MA.

Semakin mendekati batas waktu yang ditentukan bagi berfungsinya MK, baru pada tanggal 6 Juni 2003 Pimpinan DPR menyampaikan RUU inisiatif tentang MK kepada Pemerintah. Dua minggu kemudian, yaitu tanggal 18 Juni 2003, Presiden memberi amanatnya kepada Ketua DPR. Dalam amanat itu Presiden menunjuk Menkeh & HAM Yusril Ihza Mahendra dan Jaksa Agung M.A. Rachman mewakili Pemerintah dalam membahas RUU MK, sambil menyertakan beberapa catatan yang merupakan sikap politik pemerintah.

Adapun sikap politik yang dimaksudkan itu adalah: (1) agar RUU MK dibahas dengan sikap yang berhati-hati. Alasannya karena bangsa Indonesia be-

lum mempunyai pengalaman dengan MK, sementara waktu yang tersedia untuk membahasnya sudah sangat sempit; (2) Dalam pembahasan RUU ini perlu dipecahkan lebih dulu kedudukan MK dan kaitannya dengan kompetensi yang akan dimilikinya. Di kemudian hari dapat terjadi benturan antara hakikat MK sebagai lembaga peradilan dengan fungsinya yang sebenarnya merupakan domain politik; (3) Pemerintah juga khawatir mengenai pemikiran untuk merancang MK dalam pengujian UU, pada akhirnya akan lebih menghadirkan nuansa politik, baik dalam proses maupun hasilnya; (4) sebaiknya kompetensi MK diwujudkan secara bertahap, disesuaikan dengan kemampuan dan pengalaman.

Sikap politik pemerintah itu merupakan hal yang tidak lazim dalam pembahasan RUU. Apabila DPR harus mempertimbangkan sikap politik ini, maka kemungkinan UU MK tidak akan segera terwujud sebelum tanggal 17 Agustus 2003. Oleh karena itu tanpa menghiraukan sepenuhnya sikap politik pemerintah, DPR bersama wakil pemerintah terus melakukan pembahasan mengenai RUU MK, apalagi mengingat waktu yang tersedia sudah semakin terbatas. Setelah mengalami proses pembahasan yang paling singkat (sekitar 2 minggu), tanggal 6 Agustus DPR bersama pemerintah menyepakati RUU MK untuk disahkan menjadi UU dan tanggal 13 Agustus 2003 Presiden melakukan pengesahan itu. Selanjutnya UU MK yang terdiri dari 8 Bab dan 88 pasal ini diundangkan di dalam Lembaran Negara RI Tahun 2003 No. 98



dan Tambahan Lembaran Negara RI No. 4316. UU tersebut tidak hanya merinci kekuasaan MK yang ditegaskan di dalam UUD 1945, tetapi juga mengatur pengangkatan dan pemberhentian hakim konsitusi, kedudukan dan susunan serta hukum acaranya.

Kewenangan MK untuk menguji UU terhadap UUD 1945 ditentukan hanya terbatas pada UU yang diundangkan setelah perubahan pertama UUD pada tanggal 19 Oktober 1999. Permohonan untuk menguji UU dapat dilakukan oleh perorangan warga negara, masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup, badan hukum publik atau privat dan lembaga negara. Selain kepada DPR dan Presiden, MK juga memberitahukan kepada MA adanya permohonan pengujian UU dalam jangka waktu tujuh hari kerja, sejak permohonan dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi. Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU yang dilakukan oleh MA wajib dihentikan, apabila UU yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian MK sampai pada putusan MK.

Dalam hal sengketa kewenangan lembaga negara, pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 dan mempunyai kepentingan langsung dengan kewenangan yang menjadi sengketa. UU menegaskan bahwa MA tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara ini. Putusan MK mengenai sengketa kewenangan lembaga negara ini disampaikan kepada DPR, DPRD dan Presiden. Selanjutnya berkenaan

dengan pembubaran parpol, yang menjadi pemohon adalah pemerintah. MK menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi kepada parpol bersangkutan paling lambat tujuh hari kerja sesudah pencatatan itu. Putusan mengenai permohonan ini harus ada dalam waktu 60 hari kerja dan disampaikan kepada parpol bersangkutan. Pelaksanaan putusan dilakukan dengan membatalkan pendaftaran parpol dan pemerintah mengumumkannya dalam Berita Negara RI dalam jangka waktu 14 hari sejak putusan diterima.

Berkenaan dengan perselisihan mengenai hasil pemilu, yang menjadi pemohon adalah: (a) perorangan WNI yang menjadi calon anggota DPD peserta pemilu; (b) pasangan calon Presiden dan Wapres peserta pemilu; (c) partai politik peserta pemilu. Permohonan ini hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilu secara nasional oleh KPU yang mempengaruhi: (a) terpilihnya calon anggota DPD; (b) penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan Presiden dan Wapres serta terpilihnya pasangan calon Presiden dan Wapres; (c) perolehan kursi parpol peserta pemilu di suatu daerah pemilihan. Di samping itu permohonan hanya dapat diajukan dalam jangka waktu paling lambat 3 x 24 jam sejak KPU mengumumkan penetapan hasil pemilu tersebut. Putusan MK mengenai hal ini paling lambat 14 hari kerja sejak dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi, berkenaan dengan pemilihan umum Presiden dan Wapres. Sedang-



kan bagi pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, paling lambat 30 hari kerja sejak pencatatan permohonan. Putusan MK mengenai hal ini disampaikan kepada Presiden.

Kemudian berkenaan dengan kewenangan MK untuk mengadili pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan Wapres. Dalam hal ini bertindak sebagai pemohon adalah DPR dan dalam permohonan itu DPR wajib menyertakan keputusan DPR dan proses pengambilan keputusan mengenai pendapat DPR tentang dugaan pelanggaran oleh Presiden dan Wapres sebagaimana dimaksudkan oleh pasal 7 B ayat (3) UUD 145, risalah dan/atau berita acara rapat DPR, disertai bukti mengenai dugaan yang dimaksud. MK menyampaikan permohonan DPR itu kepada Presiden dalam waktu tujuh hari setelah pencatatan. Apabila dalam proses pemeriksaan di MK, Presiden dan Wapres mengundurkan diri, maka proses pemeriksaan itu dihentikan dan permohonan DPR dinyatakan gugur oleh MK. Putusan MK atas permohonan DPR ini paling lambat dilakukan dalam waktu 90 hari sejak permohonan itu dicatat. Selanjutnya putusan tersebut disampaikan kepada DPR, Presiden dan Wapres.

Selain ketentuan di dalam UUD 1945, UU MK juga menentukan syarat-syarat umum yang harus dipenuhi untuk menjadi hakim konstitusi. Syarat-syarat itu adalah: (a) memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela; (b) adil; dan (c) negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan. Akan

tetapi syarat-syarat umum ini kemudian direduksi dalam syarat-syarat khusus. Antara lain untuk dapat diangkat menjadi hakim konstitusi seseorang harus: "tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih". Dengan perumusan demikian berarti seorang tersangka ataupun terdakwa dapat diangkat menjadi hakim konstitusi.

Berdasarkan syarat-syarat yang dikemukakan di atas, tanggal 14 Agustus Komisi II DPR menetapkan tiga hakim konstitusi yang dipilih dengan suara terbanyak dari 14 calon yang ada. Penetapan itu dilakukan setelah para calon menjalani uji kepatutan dan kelayakan pada tanggal 12-13 Agustus. Ketiga hakim konstitusi tersebut adalah guru besar hukum tata negara UI, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie SH, anggota majelis pakar DPP PPP, Letjen TNI (Purn.) Achmad Roestandi SH, dan Wakil Sekretaris Fraksi PDI-P MPR, I Dewa Gede Palguna SH MH. Sementara itu, tiga orang hakim konstitusi yang ditetapkan oleh MA masing-masing adalah Dr. Mohammad Laica Marzuki (hakim agung dan ahli hukum tata negara), Soedarsono (Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya) dan Muarar Siahaan (Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Bengkulu). Pada tanggal 14 Agustus 2003, Presiden Megawati Soekarnoputri juga menetapkan tiga orang hakim konstitusi dari 23 nama yang dicalonkan. Mereka masing-masing adalah Prof.



H.A.S. Natabaya SH LLM (guru besar ilmu hukum Universitas Sriwijaya), Prof. Dr. Mukhti Fadjar SH (Guru Besar Hukum tata negara Universitas Brawijaya) dan Dr. Haryono SH MCL (anggota MPR utusan daerah Jawa Timur).

Keputusan Presiden tentang pengangkatan ke-9 hakim konstitusi tersebut di atas dituangkan dalam Keppres No. 147/M/2003 yang ditandatangani Presiden pada tanggal 15 Agustus 2003. Ke-9 hakim konstitusi ini dilantik oleh Presiden pada tanggal 16 Agustus 2003 di Istana Negara. Selanjutnya pada tanggal 19 Agustus 2003 melalui pemilihan internal antaranggota hakim konstitusi, guru besar tata negara UI, Prof. Dr. Jimmly Asshiddiqie terpilih menjadi Ketua Mahkamah Konstitusi. Adapun Hakim Agung Dr. Mohammad Laica Marzuki terpilih menjadi Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi.

## MASALAH PEMEKARAN WILAYAH

Pada tanggal 23 Agustus 2003 dideklarasikan terbentuknya Provinsi Irian Jaya Tengah. Tetapi pendeklarasian ini justru menimbulkan bentrok di Timika antara pendukung dan penentang pemekaran wilayah Papua itu. Kelompok yang menolak pemekaran menganggap kebijakan itu sebagai usaha untuk menghindari penerapan otonomi khusus. Sebaliknya kelompok yang mendukung pemekaran itu menganggap kebijakan itu telah sesuai dengan UU No. 45/1999 yang ditindaklanjuti dengan Inpres No. 1/2003.

Irian Jaya yang demikian luas itu sebetulnya memerlukan pemekaran untuk mempermudah pelayanan kepada masyarakat dan mempercepat peningkatan usaha menyejahterakan masyarakat. Tetapi pemekaran itu perlu memperhatikan beberapa faktor, karena persoalannya kompleks dan rumit, banyak kepentingan mewarnai konflik di sana. Oleh sebab itu, tidak hanya politik, tetapi masalah sosial ekonomi, kultural, dan keadilan perlu mendapatkan perhatian, agar tercapai *win-win solution*. Adanya kebijakan yang tertuang dalam beberapa peraturan perundang-undangan, seperti UU No. 22/1999 tentang Otonomi Daerah, UU No. 45/1999 tentang Pemekaran Wilayah Irian Jaya (menjadi Irian Jaya Tengah, Barat, dan Timur), UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus untuk Papua, dan Instruksi Presiden No. 1/2003 sebagai tindak lanjut dari UU No. 45/1999, justru membingungkan, rancu, dan tidak jelas mana yang harus dijadikan acuan.

Otonomi Khusus untuk Papua (UU No. 21/2001) yang mengalihkan kekuasaan kepada tingkat provinsi, bukan kepada tingkat kabupaten sebagaimana tertuang dalam UU Otonomi Daerah (UU No. 22/1999), hendaknya dijadikan titik tolak dalam menyelesaikan masalah Papua. Penerapan otonomi khusus secara penuh merupakan kemenangan semua pihak. Agar hal ini terwujud, rakyat Papua harus melihat otonomi khusus sebagai implementasi dari demokrasi. Di lain pihak, Jakarta perlu melihat otonomi khusus sebagai pemenuhan keinginan untuk memperoleh legitimasi dari penduduk asli Papua ke-



timbang sebuah awal memisahkan diri secara politik.

## PENUTUP

Pemberantasan KKN merupakan tugas yang sangat berat karena penyelewengan ini telah begitu merata, baik di pusat maupun di daerah, serta merasuk di semua lapisan, apalagi realitasnya sampai sekarang pemerintah belum menyatakan perang terhadap korupsi. Oleh sebab itu dibutuhkan kekuatan yang luar biasa untuk memberantasnya. Perlu *public pressure* (tekanan rakyat) untuk memberantas korupsi. Kalau tidak bangsa ini akan masuk jurang.<sup>23</sup> Menyimak peran kampus pada masa-masa lalu sebagai salah satu kekuatan pendobrak yang sangat kuat untuk menurunkan rezim-rezim yang otoriter, kini kampus perlu tampil lagi untuk meluruskan reformasi karena jauh dari kepentingan politik.<sup>24</sup> Para Rektor dan pimpinan kampus lainnya perlu menunjukkan kekuatannya lagi.

Indonesia membutuhkan pemimpin politik baru yang tidak sekadar tampil ke tampuk pimpinan negara karena akal-akalan, atau membohongi rakyat yang tidak tahu politik, melainkan pemimpin yang tahu visi masa depan bangsa ini, penuh dengan ide pembangunan, dan siap melaksanakannya. Reformasi dapat berjalan kalau para pemimpin mau mengubah moral dan

perilakunya, tidak lagi menjadi monster-monster yang mengisap darah rakyatnya sendiri. Perbaikan hanya dapat dimulai dari atas. Oleh karena itu, teladan para pemimpin menjadi sangat relevan. Banyaknya anggota MPR yang mangkir dalam ST MPR 2003 merupakan bukti krisis keteladanan MPR.

Mengingat rumitnya pelaksanaan Pemilu 2004, sosialisasinya secara serius harus segera dimulai. Keberhasilan Pemilu tidak hanya di tangan KPU, melainkan juga di tangan pemerintah, partai politik, dan semua lapisan masyarakat. Oleh karena itu semua komponen bangsa ini perlu melibatkan diri dalam persiapan Pemilu, meskipun KPU dipercaya untuk mempersiapkan *ubo rampe*-nya. Ketidakseriusan dalam persiapan dan kurangnya sosialisasi dapat menimbulkan pelanggaran-pelanggaran pelaksanaan Pemilu, yang pada gilirannya menghasilkan Pemilu yang tidak berkualitas.

## KEPUSTAKAAN

- Ama, Kornelis Kewa. 2003. "Kesejahteraan Warga Papua Tak Pernah Terbangun", Fokus, *Kompas*, 7 September.
- Baan, Marselius Rombe. 2003. "Berakhirnya Sidang MPR(S), Majelis Pemberi Ratusan Saran", *Suara Pembaruan*, 7 Agustus.
- Haramain, A. Malik. 2003. "Reformasi Mati Muda", *Kompas*, 25 Mei.
- Harris, Samsuddin. 2003a. "Lima Tahun Reformasi: 'Re-Orde Baru'?", *Koran Tempo*, 13 Mei.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "'Komedi Omong' Tahunan MPR", *Koran Tempo*, 5 Agustus.
- \_\_\_\_\_. 2003c. "Masyarakat, Partai, dan Demokrasi", *Kompas*, 29 September.

<sup>23</sup> Baca pendapat Magnis Suseno dalam harian *Kompas*, 27 September 2003.

<sup>24</sup> Baca penjelasan Riswandha Imawan dalam harian *Kompas*, 29 September 2003.



- Korano, Nicolash LMS. 2003. "Koteka dan Kegagalan Transformasi Struktural", *Fokus, Kompas*, 7 September.
- Kristiadi, J. 2003. "Kontes Presiden Bukan 'Beauty Contest'", *Fokus, Kompas*, 31 Agustus.
- Latif, Yudi. 2003. "Reformasi Tanpa Orientasi", *Koran Tempo*, 20 Mei.
- Muhtadin, AR. 2003. "Menangkap Pesan Para Teroris", *Kompas*, 8 Agustus.
- Nitibaskara, Tb. Ronny Rahman. 2003. "Mencari Akar Bom Marriott", *Kompas*, 8 Agustus.
- Pamungkas, Cahyo. 2003. "Resolusi Konflik Papua Barat Setelah Pemekaran", *Fokus, Kompas*, 7 September.
- Pattisina, Edna C. 2003. "Darah Reformasi Belum Juga Kering", *Kompas*, 25 Mei.
- Pramono, Sidik. 2003. "Daerah Pemilihan, Penentu Ayunan Bandul Kemenangan", *Kompas*, 27 September.
- Santosa, Iwan. 2003. "Politik Uang Siapa Takut", *Fokus, Kompas*, 31 Agustus.
- Sholihin. 2003. "ST MPR Tak Sentuh Permasalahan Rakyat", *Suara Karya*, 12 Agustus.
- Subekti, Sabar. 2003. "Menang Pertempuran, Belum Menang Perang (Lima Tahun Perjalanan Reformasi)", *Suara Pembaruan*, 21 Mei.
- Susetyo, Benny. 2003. "Hidup di Bumi yang Semakin Panas", *Kompas*, 8 Agustus.
- Tobing, Maruli. 2003a. "Papua, Teater Politik Jakarta", *Fokus, Kompas*, 7 September.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Kandasnya Ambisi Sang Serasan Mayor", *Fokus, Kompas*, 7 September.
- Wirawan, Unggul. 2003. "Zaman Sudah Berubah, Bung", *Suara Pembaruan*, 21 Mei.
- Yudho, Nugroho F. 2003. "Perlukah Ketenangan Dipelihara", *Fokus, Kompas*, 7 September.

## TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

# Kondisi Makroekonomi Membaik

*Tim Departemen Ekonomi CSIS*

### PERTUMBUHAN EKONOMI

**P**ERTUMBUHAN ekonomi pada kuartal kedua tahun 2003 mencapai 3,76 persen (y-o-y), yang dipicu oleh pertumbuhan konsumsi, baik swasta maupun pemerintah, dan

investasi. Sementara itu ekspor melemah sedangkan kelesuan industri manufaktur berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan keseluruhan. Konsumsi swasta yang menyumbang sebesar 88 persen terhadap pertumbuhan ekonomi kuartal pertama tahun



Tabel 1

## PDB MENURUT PENGELUARAN

	2002					2003	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Total	Q1	Q2
<b>Pertumbuhan PDB (%)</b>							
Konsumsi Swasta	5,6	4,9	3,9	4,5	4,7	3,9	4,7
Pengeluaran Pemerintah	6,6	9,0	16,9	17,9	12,8	7,0	9,2
Pertambahan Modal	-8,9	-4,6	4,6	8,9	-0,2	6,9	4,9
Ekspor	-4,5	-6,5	2,6	4,4	-1,2	0,7	0,2
Impor	-25,7	-20,8	2,9	19,8	-8,3	9,4	-2,2
PDB	2,7	3,9	4,3	3,8	3,7	3,5	3,8
<b>% Kontribusi terhadap Pertumbuhan</b>							
Konsumsi Swasta	145	88	64	85	91	78	88
Pengeluaran Pemerintah	18	18	29	39	27	15	19
Pertambahan Modal	-82	-28	24	53	-1	43	28
Perubahan Stok	-215	-82	-18	3	-65	10	-49
Ekspor	-50	-52	17	31	-10	5	1
Impor	284	156	-16	-111	58	-51	13
PDB	100	100	100	100	100	100	100

Sumber: BPS.

2003 tumbuh sebesar 4,7 persen. Konsumsi pemerintah yang menyumbang sebesar 19 persen terhadap pertumbuhan keseluruhan (lihat Tabel 1), tumbuh sebesar 9 persen.

Di masa datang, konsumsi swasta akan cenderung meningkat karena inflasi yang menurun serta tingkat kepercayaan dan ekspektasi masyarakat yang membaik. Pengeluaran pemerintah di masa datang akan sangat dipengaruhi oleh keputusan pemerintah berkaitan kelangsungan hubungan dengan IMF. Sementara itu, investasi yang berkontribusi sebesar 28 persen terhadap pertumbuhan ekonomi kuartal kedua 2003 ini, tumbuh sebesar 4,9 persen. Pertumbuhan investasi yang besar terjadi pada sektor konstruksi.

Dari sisi produksi, pertumbuhan ekonomi yang tinggi terjadi pada sektor pertambangan, *utilities*, dan jasa, masing-masing tumbuh sebesar 4,4 persen, 7,5 persen dan 5,8 persen. Sektor pertanian dan manufaktur mengalami pertumbuhan yang rendah. Keresahan sektor pertanian lebih banyak diakibatkan oleh faktor musim.

Melihat kondisi makroekonomi yang relatif stabil pada masa sembilan bulan terakhir ini, di mana laju pertumbuhan ekonomi tetap terjaga pada rentang 3,5-4 persen, sementara laju inflasi dan tingkat bunga rendah, serta didukung oleh perekonomian dunia yang membaik, maka prospek pertumbuhan ekonomi untuk tahun 2003 secara keseluruhan membaik. Pertumbuhan ekono-



mi akan berkisar pada rentang 3,5-4 persen untuk keseluruhan tahun 2003 ini.

## KONDISI MONETER

### Inflasi Terus Turun

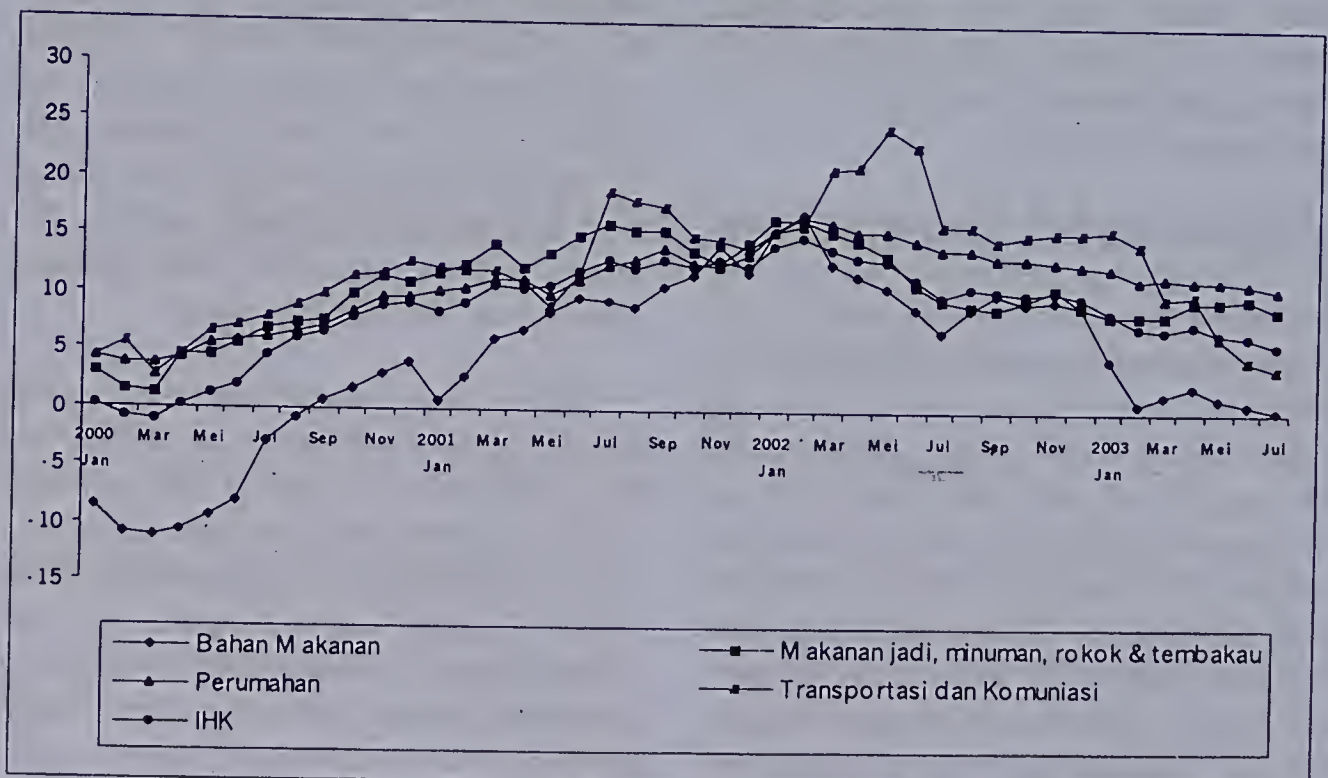
Inflasi cenderung semakin rendah. Pada bulan Juli 2003, inflasi yang diukur dengan menggunakan perubahan IHK (y-o-y) tercatat sebesar 5,7 persen, atau lebih rendah dibandingkan dengan inflasi pada bulan Mei sebesar 6,9 persen. Secara kumulatif, sepanjang paruh pertama tahun 2003, tingkat harga-harga hanya mengalami kenaikan sebesar 1,3 persen, sehingga dapat dipastikan bahwa inflasi satu digit akan tercapai pada tahun 2003 ini. Kelompok bahan makanan masih

mendominasi inflasi, mengalami penurunan dari 1,7 persen pada bulan Mei menjadi 0,2 persen pada bulan Juli 2003, sedangkan kelompok perumahan masih tetap menjadi satu-satunya kelompok pengeluaran dengan inflasi tinggi, yakni 10,7 persen. Dalam rentang bulanan, tekanan deflasi lebih terlihat, di mana selama paruh pertama 2003 kelompok makanan memperlihatkan deflasi. Secara keseluruhan, penurunan tingkat harga-harga dapat dikatakan merupakan konsekuensi dari harga-harga beras yang stabil serta adanya impor dan permintaan yang secara umum memang rendah serta pertumbuhan ekonomi yang tidak tinggi.

Kami memperkirakan laju inflasi yang rendah untuk sepanjang tahun

Gambar 1

LAJU INFLASI TAHUNAN (Y-O-Y)



Sumber: BPS.



2003 ini walaupun akan ada tekanan inflasi musiman di akhir tahun, termasuk hari raya keagamaan, kenaikan harga minyak karena pencabutan subsidi, dan kenaikan harga beras karena kekurangan pasokan domestik. Walaupun demikian, kami memperkirakan inflasi satu digit akan tetap dapat direalisasikan pada tahun ini, bahkan dapat mencapai 5 persen, melihat bahwa hingga bulan Juli, inflasi sepanjang tahun 2003 ini baru sebesar 1,3 persen.

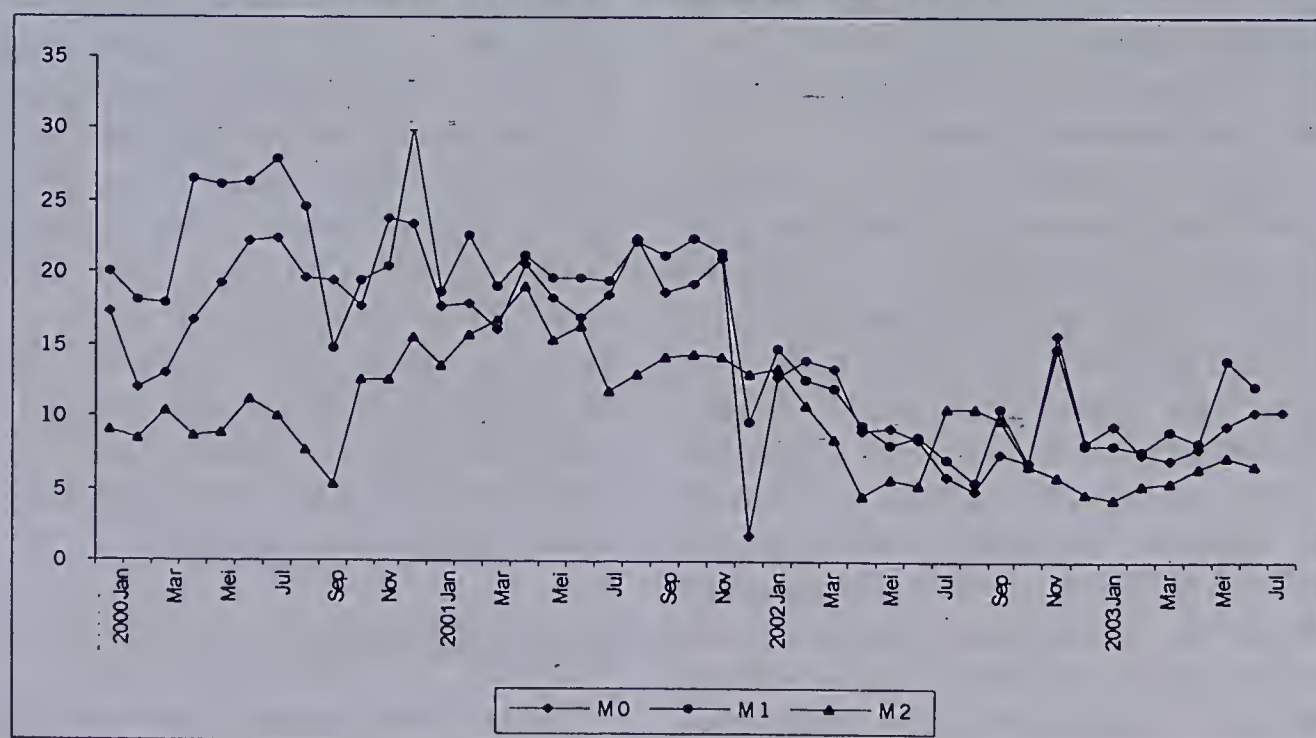
Faktor yang paling penting dalam pengendalian inflasi adalah kebijakan Bank Indonesia (BI) dalam mengendalikan jumlah uang beredar, yang ditunjukkan oleh data setahun terakhir ini. BI juga memberikan indikasi konsistensinya dalam melanjutkan kebijakan tersebut. Pada akhir Juli 2003, *base*

*money* tercatat sebesar Rp. 131,1 triliun, jauh di bawah target jumlah *base money* sebesar Rp. 135 triliun. Dengan demikian, kebijakan moneter terkendali dan memberikan jaminan terhadap tingkat harga-harga yang stabil.

Sepanjang kuartal kedua 2003, permintaan uang mengalami sedikit kenaikan, yang merupakan refleksi dampak positif dari tingkat bunga riil yang rendah terhadap pola konsumsi. Pertumbuhan M0, termasuk uang kartal dan uang giral, meningkat sepanjang paruh pertama 2003, mencapai angka pertumbuhan tertinggi pada bulan Juli, yakni sebesar 10,5 persen. M1 dan M2, yang di dalamnya terkandung *demand deposit* dan *time deposit*, mengalami penurunan pada bulan Juni 2003 lalu. Dampak *netto*-nya diharap-

Gambar 2

## PERTUMBUHAN UANG BEREDAR (Y-O-Y)



Sumber: BI.



kan adalah adanya peningkatan pada permintaan terhadap uang.

Peningkatan permintaan terhadap uang ini merupakan cerminan peningkatan kepercayaan konsumen yang dipicu oleh ekspektasi inflasi yang makin rendah. Beberapa hal berikut sangat mendukung argumen tersebut. *Pertama*, bahwa Bank Indonesia tetap konsisten dengan kebijakan tingkat bunga rendah yang sudah dilakukan selama satu tahun terakhir ini, dan ini telah berhasil meyakinkan konsumen dan investor bahwa pemerintah konsisten terhadap target inflasi rendah. *Kedua*, berbeda dengan negara-negara lain, *expected inflation* bukanlah merupakan sesuatu yang *built-in* dalam perekonomian Indonesia. *Ketiga*, pertumbuhan ekonomi masih sebagian besar didukung oleh aktivitas sektor informal. Sektor ini sebagian besar terisolir dari dampak fluktuasi nilai tukar, dan ini memperkecil peran *expected inflation* sebagai faktor utama pendorong inflasi. *Keempat*, secara umum permintaan dan aktivitas produksi di sektor formal yang lebih kecil masih terlalu lemah untuk menjadi pendorong inflasi. Dengan demikian, *expected inflation* secara perlahan menurun, sehingga *consumer confidence* tetap baik beberapa waktu terakhir ini, seperti dicerminkan oleh penjualan mobil, perumahan dan barang-barang konsumsi lainnya. Penurunan tingkat bunga riil lebih lanjut akan memungkinkan BI untuk menerapkan kebijakan moneter yang berorientasi pada pertumbuhan. Dengan demikian, permintaan terhadap uang tunai masih akan naik pada kuartal ketiga tahun 2003.

## Suku Bunga Makin Rendah

Bank Indonesia secara perlahan terus berusaha untuk membuat tingkat suku bunga domestik menurun. Suku bunga SBI 1 bulan turun dari 12,7 persen pada Januari menjadi 9,1 persen pada Juli, dan akhirnya melampaui batas psikologis 9 persen pada akhir Agustus 2003 lalu. Walaupun demikian, tingkat bunga riil domestik masih berkisar sekitar 3,3 persen, yang berarti masih lebih tinggi daripada tingkat bunga internasional.

Suku bunga pinjaman masih relatif tinggi, di mana suku bunga nominal untuk pinjaman modal kerja masih mencapai sekitar 17 persen. Di samping itu, tingkat suku bunga yang dijamin pemerintah masih di atas tingkat suku bunga SBI, sehingga bank belum memiliki insentif untuk menyediakan pinjaman murah, dan sebaliknya lebih memilih untuk berinvestasi dalam SBI. Untuk menstimulasi aliran pinjaman, BI harus menurunkan tingkat suku bunga SBI dengan lebih cepat, yang sangat dimungkinkan mengingat jumlah uang beredar jauh di bawah target. Namun demikian, saat ini BI masih akan tetap bertahan pada tingkat suku bunga SBI yang lebih tinggi daripada yang diperlukan ini untukantisipasi *expected inflation* yang akan lebih tinggi di tahun 2004 mendatang seiring dengan adanya pemilu.

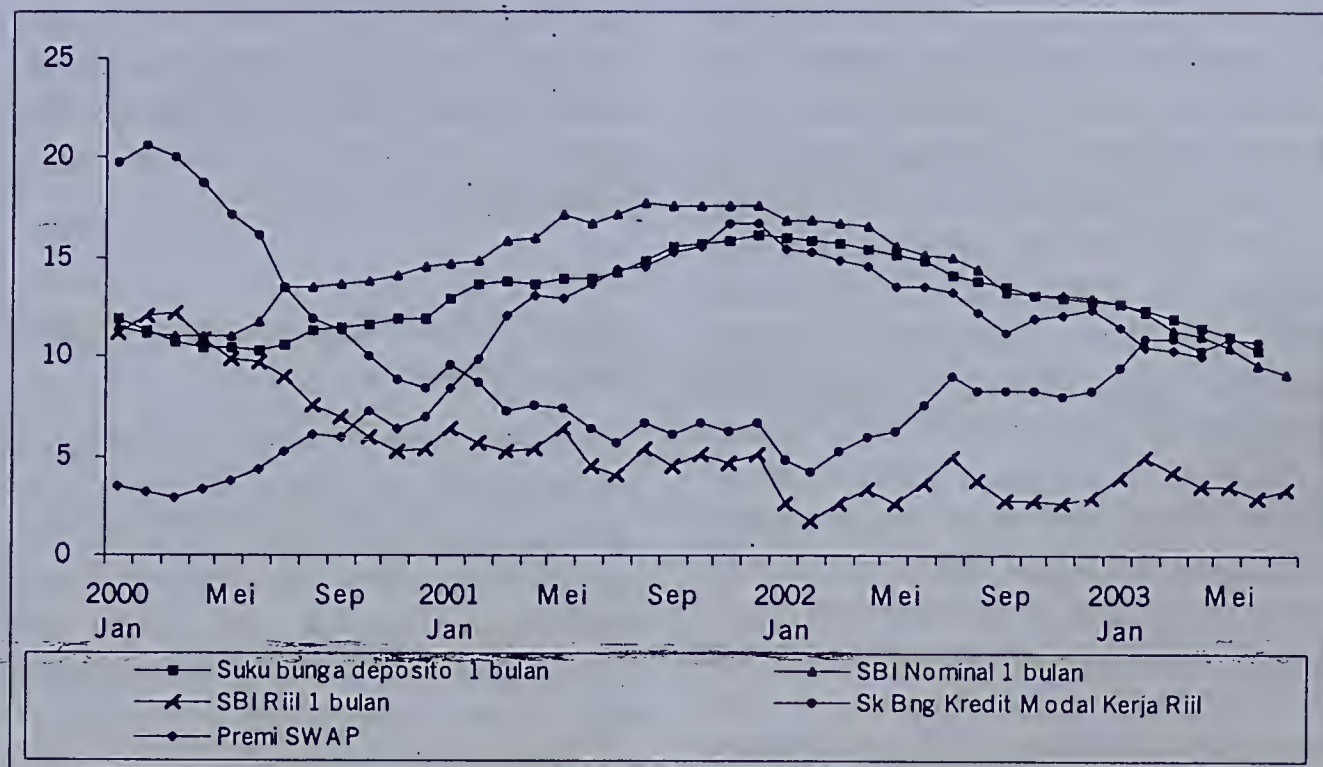
## Pertumbuhan Kredit yang Positif

Secara keseluruhan, pertumbuhan kredit terus meningkat sepanjang paruh pertama 2003 ini, yakni dari 18,6



Gambar 3

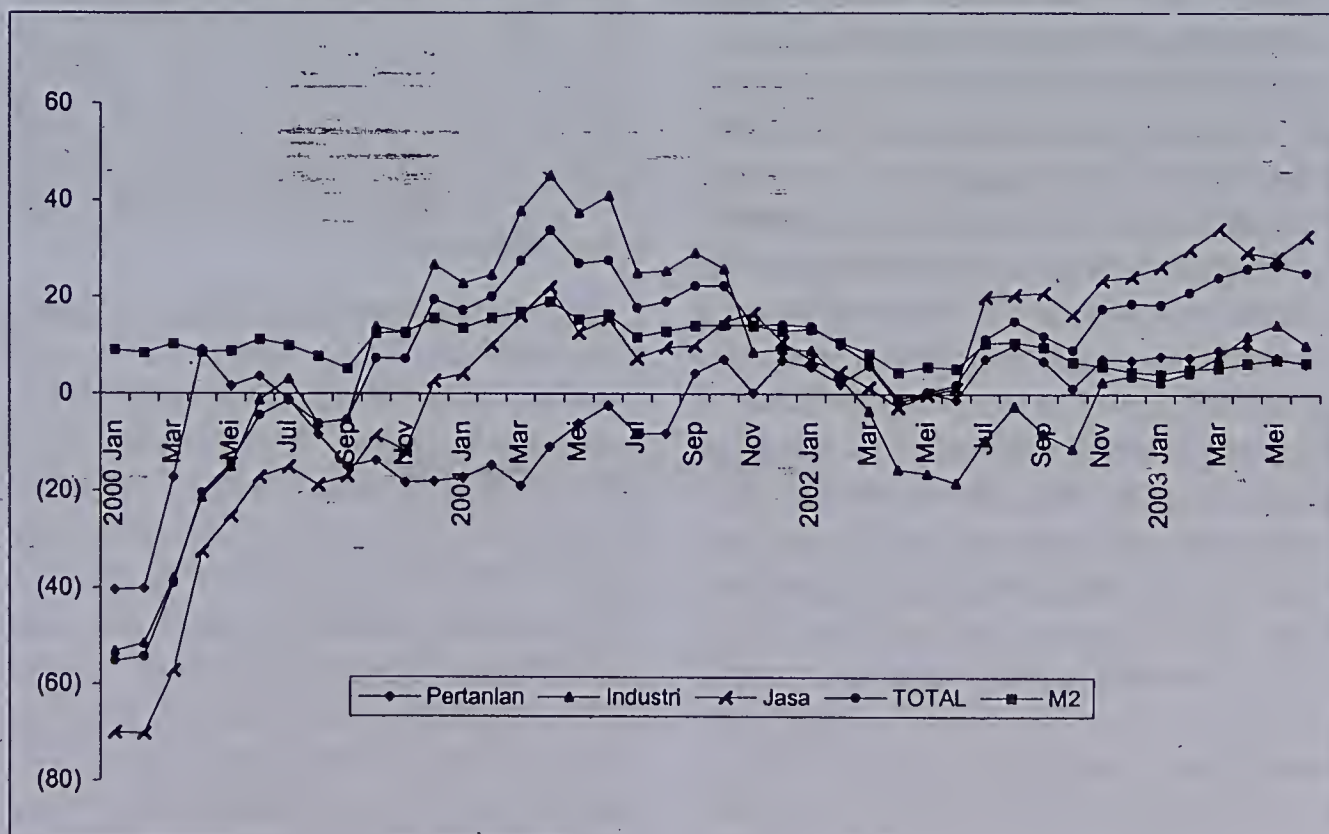
## TINGKAT SUKU BUNGA



Sumber: BI.

Gambar 4

## PERSENTASE PERTUMBUHAN TAHUNAN KREDIT DAN M2 (Y-O-Y)



Sumber: BI.



persen (y-o-y) pada Januari lalu menjadi 25,2 persen pada bulan Juni. Sejak April lalu, semua sektor mencatat pertumbuhan kredit yang positif. Kredit untuk sektor pertambangan meningkat sebesar 70,7 persen pada bulan Juni, diikuti oleh sektor perdagangan sebesar 40 persen, dan jasa sebesar 32,7 persen. Kredit konsumsi justru menurun pada paruh pertama 2003 ini, yakni dari 35,4 persen pada bulan Januari menjadi 30,1 persen di bulan Juni. Bank-bank mulai menyalurkan kredit walaupun masih dalam skala kecil, sehingga sektor perbankan masih mengalami kelebihan likuiditas, dengan rasio *Loan to Deposit* (LDR) masih 22,8 persen pada bulan April 2003 lalu, atau menurun dari 40,8 persen di awal tahun.

### ***Pasar Obligasi Mulai Marak***

Dengan keluarnya Indonesia dari program IMF, pemerintah harus mencari sumber pembiayaan baru untuk membiayai defisit anggaran, di mana salah satunya adalah dengan penerbitan obligasi. Obligasi pemerintah masih menarik, seiring dengan makin turunnya tingkat suku bunga perbankan, terutama obligasi berbunga tetap. Perdagangan obligasi pemerintah, dengan tingkat bunga tetap (*fixed rate bonds*), mengalami peningkatan sepanjang periode Januari-Mei 2003 lalu, yakni dari Rp. 153,2 triliun menjadi Rp. 153,7 triliun. Sebaliknya, perdagangan obligasi bunga mengambang mengalami penurunan, yakni dari Rp. 240,3 triliun menjadi Rp. 237,6 triliun selama periode yang sama. Sementara itu, obli-

gasi korporat juga mengalami peningkatan perdagangan dari Rp. 37,8 triliun menjadi Rp. 40 triliun. Kondisi makroekonomi yang terus stabil, disertai dengan inflasi yang rendah akan memacu perkembangan pasar sekunder obligasi.

### ***Nilai Tukar Rupiah dan Indeks Harga Saham***

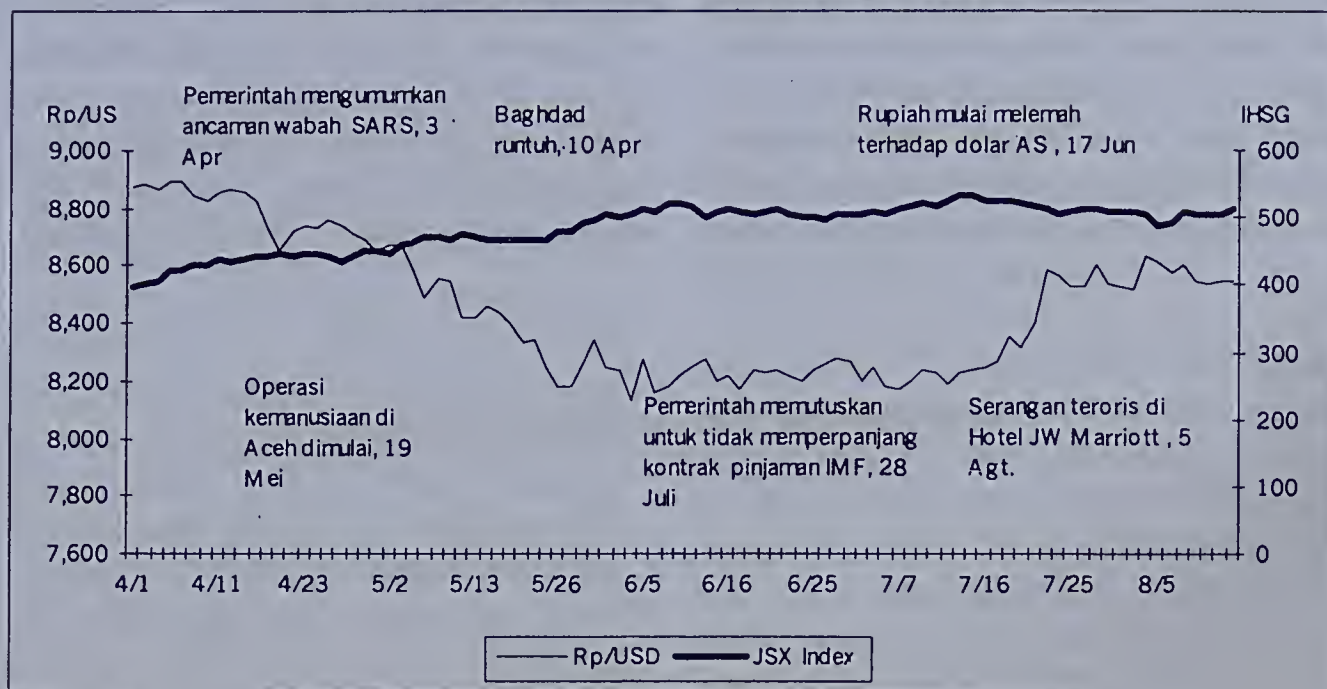
Sentimen positif terus mewarnai pasar keuangan Indonesia, khususnya sepanjang paruh pertama 2003 ini, bahkan bencana bom JW Marriott hanya memberikan dampak yang sangat kecil terhadap pasar keuangan Indonesia. Rupiah terus mengalami penguatan sejak awal tahun ini. Pada Januari lalu, nilai tukar rupiah terhadap US\$ adalah sebesar Rp. 8.900,-/US\$ dan pada pertengahan Juli menguat ke Rp. 8.200,-/US\$. Sejak itu rupiah diperdagangkan pada kisaran Rp. 8.400,- – Rp. 8.600,-/US\$. Sementara itu harga saham yang diperdagangkan di Bursa Efek Jakarta (BEJ) relatif tetap, dengan indeks harga saham mendekati 500.

Sepanjang tahun 2003 ini, kondisi makroekonomi yang stabil dan makin rendahnya risiko investasi di Indonesia, telah membuat adanya aliran modal masuk. Namun demikian, ada beberapa hal yang tetap perlu dicermati, seperti mata uang dolar AS yang tidak lagi melemah terhadap mata uang dunia lainnya, sehingga penguatan rupiah juga mungkin akan terhenti. Bom di hotel JW Marriott juga memberikan dampak yang kecil terhadap pasar uang dan modal. Secara keseluruhan, pasar



Gambar 5

## NILAI TUKAR RUPIAH DAN HARGA SAHAM



Sumber: BI.

modal menunggu kredibilitas pemerintah untuk dapat mengimplementasikan agenda reformasi ekonomi secara konsisten dan berkesinambungan. Seperti halnya pemerintah telah berhasil melewati batu ujian tahap awal dengan reaksi positif pasar terhadap anggaran pemerintah tahun 2004 dan rencana pembiayaan pasca program IMF yang telah diumumkan pemerintah beberapa waktu lalu.

### Prospek: Inflasi yang Rendah

Harapan terhadap perekonomian Indonesia masih tetap positif. Laju pertumbuhan yang lebih tinggi daripada yang diharapkan pada kuartal kedua 2002 lalu, inflasi dan tingkat suku bunga yang rendah, ekspor barang yang tinggi dan cadangan devisa sebesar US\$34 milyar serta APBN 2004 yang realistis memberikan sumbangan positif terhadap sentimen pasar. Kebijakan moneter yang diambil, dengan jum-

lah uang beredar yang di bawah target akan memungkinkan BI untuk menekan tingkat suku bunga menjadi lebih rendah lagi, yakni mendekati 8 persen pada kuartal ketiga 2003 ini. Dengan demikian, inflasi sebesar 5 persen sangat mungkin dicapai pada tahun 2003 ini. Dengan mengasumsikan bahwa BI hanya akan melonggarkan jumlah uang beredar secara perlahan dan didukung oleh sentimen pasar uang, hal ini akan memungkinkan aliran modal masuk yang cukup besar pada paruh kedua tahun ini. Rupiah pun diperkirakan akan stabil pada kisaran Rp. 8.000,- – Rp. 8.500,-/US\$ pada kuartal ketiga tahun ini.

## NERACA PEMBAYARAN

### Ekspor Barang Meningkat

Pada paruh pertama 2003, ekspor barang mencapai US\$30,4 milyar, yang berarti mengalami pertumbuhan yang

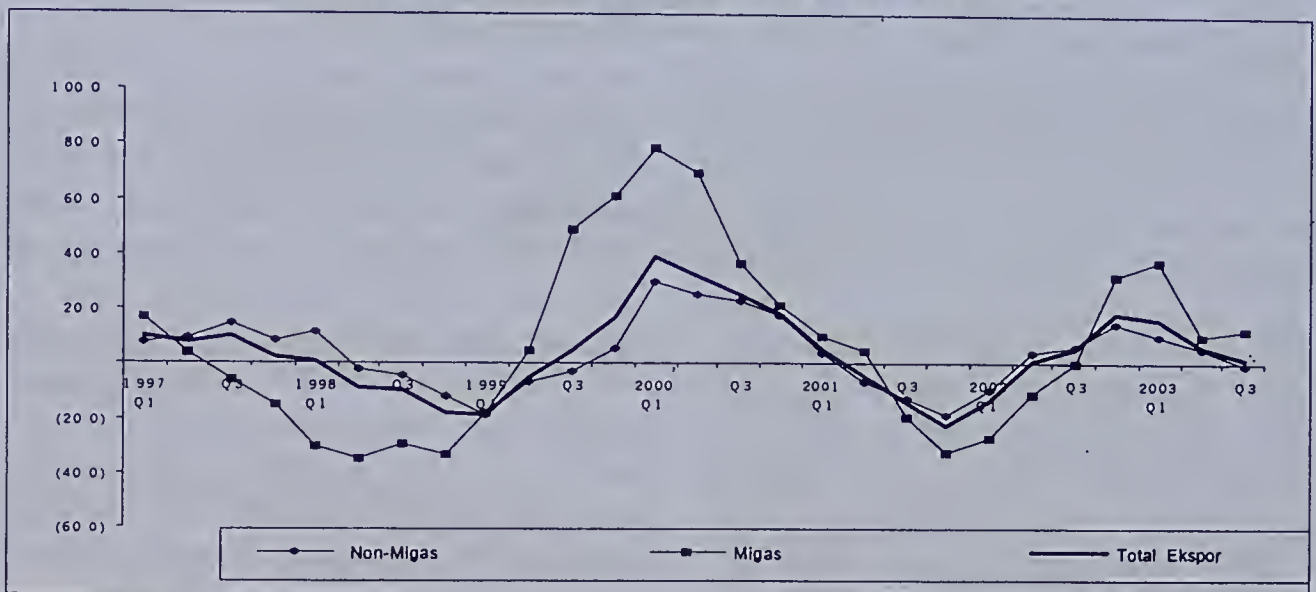


relatif tinggi, yakni 10,5 persen (y-o-y). Peningkatan ekspor terjadi secara konsisten sejak awal Maret tahun ini. Ekspor migas, yang mencakup sekitar 23 persen dari total ekspor barang Indonesia mengalami pertumbuhan sebesar 23 persen. Ekspor non-migas, yang

mencakup sekitar 77 persen dari total ekspor barang Indonesia, mengalami peningkatan sebesar 7,3 persen. Ekspor barang manufaktur, yang merupakan ekspor terbesar kita dan masih menjadi pemicu pertumbuhan yang positif tersebut, naik sebesar 6 persen. Sementara

Gambar 6

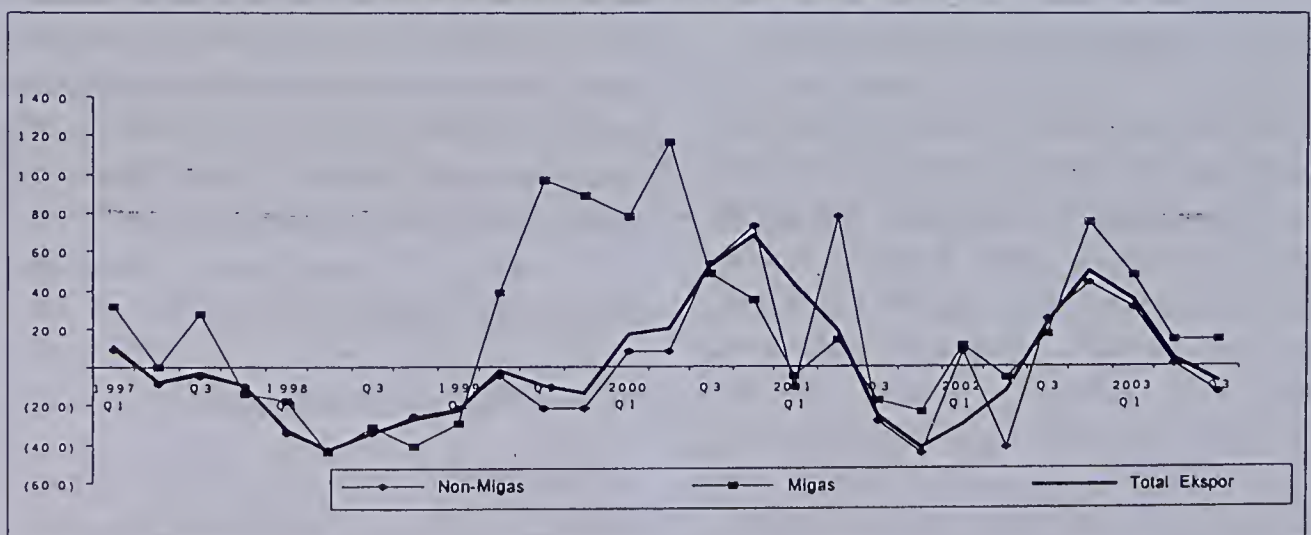
### PERTUMBUHAN NILAI EKSPOR (Y-O-Y)



Sumber: BPS.

Gambar 7

### PERTUMBUHAN NILAI IMPOR (Y-O-Y)



Sumber: BPS.



itu pertambahan, yang mencakup sekitar 7 persen dari total ekspor keseluruhan, meningkat sebesar 30 persen.

Namun beberapa catatan penting perlu disampaikan di balik mulai membaiknya kinerja ekspor ini. *Pertama*, bahwa kinerja barang-barang ekspor manufaktur tradisional masih tetap lemah. Ekspor mesin dan peralatan listrik, yang merupakan ekspor manufaktur terbesar kita masih mengalami penurunan, hanya sebesar US\$2,9 milyar pada paruh pertama 2003 ini. Sementara itu, ekspor manufaktur tradisional lainnya seperti alas kaki, tekstil dan pakaian jadi juga belum pulih. *Kedua*, barang-barang yang mengalami peningkatan ekspor adalah minyak dan lemak (HS15), abu (HS 26), kimia organik (HS29) dan tembaga (HS74).

Amerika Serikat, Jepang dan Singapura tetap merupakan negara tujuan utama ekspor non-migas Indonesia, dan menyerap sekitar 40 persen dari total ekspor non-migas. Dengan makin membaiknya perekonomian negara-negara tersebut, diharapkan ekspor Indonesia di masa datang dapat terus meningkat, dengan catatan bahwa masalah-masalah yang membatasi kemampuan kita di sisi penawaran dapat diatasi, baik kurangnya modal kerja, tingginya biaya transaksi karena pungutan dan masalah keamanan.

### Impor Barang Meningkat

Seiring dengan meningkatnya ekspor barang, impor juga mengalami peningkatan. Pada paruh pertama 2003, impor mencapai US\$16,2 milyar, atau

naik sekitar 17 persen (y-o-y), yang diakibatkan oleh peningkatan impor bahan mentah/bahan baku penolong dan barang konsumsi. Impor bahan mentah/bahan baku penolong, yang mencakup sekitar 80 persen dari total impor barang, mengalami peningkatan sebesar 20 persen. Sementara itu, impor barang-barang konsumsi, yang mencakup sekitar 8 persen dari total impor barang, meningkat sebesar 16 persen. Impor migas,<sup>1</sup> yang mencakup sekitar 22 persen dari total impor barang, meningkat sekitar 27 persen. Sementara itu, impor barang modal hanya mengalami peningkatan yang sangat kecil, yaitu 1 persen. Dengan harapan bahwa ekspor akan terus mengalami peningkatan dalam waktu dekat, maka impor barang juga akan mengalami peningkatan. Diharapkan dengan makin bergairahnya dunia usaha, impor barang modal juga akan mengalami peningkatan.

### Neraca Modal dan Penanaman Modal Asing

Pada tahun 2002 lalu, neraca modal mengalami defisit sebesar US\$2,8 milyar. Walaupun demikian, defisit ini jauh lebih rendah daripada defisit neraca modal tiap tahun, sejak adanya krisis. Hal ini diakibatkan oleh meningkatnya aliran modal masuk swasta, terutama dalam bentuk portofolio. Sepanjang tahun 2002, investasi portofolio yang masuk ke Indonesia mencapai US\$1,2 milyar, sementara investasi asing

---

<sup>1</sup>Impor migas dapat terdiri atas bahan mentah dan barang konsumsi.



Tabel 2

## NERACA MODAL (US\$ JUTA)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
TRANSAKSI MODAL	2.542	-3.875	-4.569	-6.772	-8.991	-2.818
Modal Pemerintah	2.880	9.971	5.353	3.218	-738	-548
Penerimaan	7.594	13.736	7.933	7.490	5.738	7.351
Pembayaran Pinjaman	-4.714	-3.765	-2.580	-4.272	-6.476	-7.899
Modal Swasta	-338	-13.846	-9.922	-9.990	-8.253	-2.270
Penanaman Modal Langsung	4.677	-356	-2.745	-4.551	-5.877	-7.066
Portofolio	---	---	-1.792	-1.911	-245	1.222
Lainnya	-2.384	-13.490	-5.385	-3.528	-2.131	3.574

\* Data sementara.

Sumber: BI.

langsung pada neraca modal masih mengalami defisit. Namun perlu dicatat bahwa besarnya aliran modal keluar dalam kategori ini lebih banyak merupakan pembayaran cicilan utang.

Paruh pertama dari "Tahun Investasi ke Indonesia" ini ditandai oleh peningkatan persetujuan PMA yang pesat, sekitar US\$4,37milyar, atau meningkat sebesar 44 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya. Peningkatan yang pesat ini terutama dalam bentuk perubahan status dari PMDN menjadi PMA.

## RAPBN 2004

Rancangan anggaran pemerintah (RAPBN) 2004 memperlihatkan konsekuensi keputusan pemerintah untuk keluar dari program IMF. Asumsi-asumsi makroekonomi memperlihatkan bahwa pemerintah bertindak hati-hati: pertumbuhan ekonomi diperkirakan naik dari 4,0 persen di tahun 2003 menjadi 4,5 persen pada tahun 2004; inflasi diper-

kirakan turun dari 9 persen menjadi 7 persen; tingkat suku bunga turun dari 13 persen menjadi 9 persen; dan nilai tukar ditetapkan sebesar Rp. 8.700,-/US\$, yang berarti apresiasi yang cukup besar dari perkiraan tahun 2003 sebesar Rp. 9.000,-/US\$.

Bila asumsi pertumbuhan ekonomi sebesar 4,5 persen dinilai relatif masuk akal, asumsi-asumsi makroekonomi lainnya cenderung sangat pesimistis bila dibandingkan dengan kinerja makroekonomi belakangan ini. Inflasi sebesar 7 persen terlihat terlalu tinggi dan kecenderungan akhir-akhir ini memperlihatkan bahwa inflasi tahun 2003 ini dan tahun depan akan lebih rendah. RAPBN diproyeksikan akan mengalami defisit sebesar 1,8 persen terhadap PDB untuk tahun 2003 ini dan 1,2 persen untuk tahun depan. Penurunan defisit anggaran pada tahun 2004 diharapkan terjadi karena adanya penurunan pengeluaran pemerintah, sementara itu dari sisi penerimaan pemerintah mengharapkan terjadinya peningkatan sebesar 2,3 persen.



Tabel 3

## RAPBN 2003 DAN 2004

	2003		2004		Perubahan 2003-2004 (%)
	APBN Rp. milyar	% terhadap PDB	RAPBN (Rp.milyar)	% terhadap PDB	
Total Pendapatan	336.155,5	17,3	343.876,0	17,2	2,3
Pajak	254.140,2	13,1	271.022,9	13,5	6,6
Non-Pajak	82.015,3	4,2	72.218,9	3,6	-11,9
Hibah			634,2	0,0	
Pengeluaran	370.591,8	19,1	368.799,5	18,4	-0,5
Pengeluaran Pemerintah					
Pusat	253.714,1	13,1	253.943,1	12,7	0,1
Pengeluaran Rutin	188.584,3	9,7	185.842,4	9,3	-1,5
Pengeluaran Pembangunan	65.129,8	3,4	68.100,7	3,4	4,6
Transfer ke Daerah	116.877,7	6,0	114.856,3	5,7	-1,7
Defisit dan Pembiayaan	34.436,3	1,8	24.923,5	1,2	-27,6
Domestik	22.450,1	1,2	39.843,7	2,0	77,5
Luar Negeri	11.968,2	0,6	-14.920,2	-0,7	-224,7

Seperti halnya RAPBN 2003, penerimaan pemerintah dalam RAPBN 2004 diproyeksikan berasal dari penerimaan pajak, yang mencakup sekitar 80 persen dari penerimaan pemerintah. Penerimaan pajak tersebut diharapkan berasal dari pajak domestik dengan intensifikasi pajak, termasuk penerapan metode pemungutan pajak yang baru. Satu hal yang menarik adalah bahwa pemerintah memastikan tidak akan mengeluarkan pajak baru untuk merealisasikan peningkatan penerimaan pajak.

Dari sisi pengeluaran, RAPBN 2004 memperlihatkan konsekuensi kebijakan pemerintah untuk keluar dari dari program IMF. Pengeluaran rutin diproyeksikan turun sebesar 1,5 persen dibandingkan dengan RAPBN 2003. Berkurangnya pembayaran subsidi, terutama bahan bakar, akan merupakan sum-

ber penurunan pengeluaran rutin yang utama, di samping berkurangnya pembayaran bunga utang akibat perubahan tingkat suku bunga dan nilai tukar serta suksesnya program *reprofiling* obligasi pemerintah.

Sehubungan dengan desentralisasi dan otonomi yang lebih luas kepada pemerintah daerah, pengeluaran pembangunan pemerintah pusat tidak lagi merupakan komponen utama dari mesin pembangunan. RAPBN 2004 hanya mengalokasikan 3,4 persen dari PDB untuk pengeluaran pembangunan. Dana perimbangan daerah, yang mencakup sebesar 5,6 persen dari PDB, diharapkan mampu menjadi mesin pembangunan.

Pembiayaan defisit RAPBN 2004 sekitar Rp. 25 trilyun atau 1,2 persen terhadap PDB, direncanakan berasal dari







# Politik Militer dan Konsolidasi Demokrasi di Indonesia

Kusnanto Anggoro

*Struktur politik transisi di Indonesia, sampai empat tahun pertama setelah tumbangnya Soeharto masih didominasi oleh lapisan militeris yang memberikan konsepsi bagi, atau sekurang-kurangnya toleransi dan independensi kepada tentara sebagai imbalan dukungan politik mereka. Fungsi institusi-institusi politik transisi, termasuk ketika harus membawa tentara ke dalam tatanan demokrasi sangat mengandalkan pada sumber daya dan taktik manuver dalam negosiasi antara elite sipil dan militer. Negosiasi seperti itu akan sangat melelahkan. Stanley menyebutkan, apa yang disebut dengan pasang surut tak berkesudahan, terjadi di hampir semua rezim pasca-militer. Di Indonesia masa transisi telah menampilkan fenomena menarik sekaligus mengkhawatirkan. Selagi politisi sipil berperilaku seperti Hamlet sang Peragu, tentara malahan menjadi semakin Quixotic. Suka atau tidak, mereka adalah pelaku-pelaku sejarah, dan tentu menyumbang peran tertentu dalam pembentukan budaya demokrasi, dan oleh karenanya titik awal ketika aturan-aturan demokrasi sudah menjadi the only game in town seperti kata Linz.*

## PENDAHULUAN

**P**ERSOALAN transisi menuju demokrasi selalu menarik untuk dikaji ulang. Tidak pernah jelas apakah transisi itu akan bermuara pada konsolidasi demokrasi, yang oleh Juan Linz ditafsirkan sebagai suatu proses terbentuknya suasana ketika seluruh masyarakat politik, pimpinan maupun warganya, menggunakan kerangka demokrasi sebagai satu-satunya aturan main (*the only game in town*) dalam memperjuangkan kepentingan politik mereka.<sup>1</sup> Suasana itu tercermin dalam berbagai gejala, antara lain, suksesi politik se-

cara teratur, keberhasilan meredam gerakan separatis/pemberontak, stabilitas rezim di tengah perubahan sistem kepartaian dan/atau tantangan ekonomi, dan tidak adanya kelompok anti-sistem (O'Donnell (1997: 48). Semuanya merupakan suatu proses panjang. Khususnya di negara-negara yang mengalami transisi dari pemerintahan otoriter, politik tentara memainkan peran penting dalam proses semacam itu. Dalam banyak kasus, konsolidasi demokrasi berkaitan erat dengan perubahan peran politik tentara.<sup>2</sup> Namun di balik rumusan umum

<sup>1</sup> Seperti dikutip oleh O'Donnell (1997).

<sup>2</sup> Lihat, misalnya, Desch (1996: 12-29); Bacevich (1997); Matthews (1994: 20-29); dan Hunter (1997).



seperti itu sesungguhnya terdapat persyaratan yang jauh lebih kompleks. Kasus Indonesia tampaknya menunjukkan bahwa keberhasilan transisi politik menuju demokrasi akan lebih ditentukan oleh perubahan sistem politik secara keseluruhan daripada perubahan yang terjadi di lingkungan tentara sendiri.

### NEGARA LEVIATHAN, ANTROPOLITIK, DAN KELAS MILITERIS

Roma tidak dibangun dalam sehari. Konsolidasi demokrasi selalu menempuh jalan panjang dan berliku. Transisi menuju sasaran itu seringkali merupakan penggal sejarah dari proses bina-negara (*statecraft*) yang luar biasa kompleksnya. Sebagaimana terlihat dari pengalaman beberapa negara, di dalam dirinya sendiri transisi itu mengandung kemungkinan untuk kembali jatuh ke dalam rengkuhan sistem otoriter baru (Anggoro, 1997a). Tak heran jika gempita harap terbentuknya masyarakat warga (*civil society*) yang semula merembang di ufuk fajar ketika transisi dimulai justru kandas terlalu dini sebelum menari demokrasi sempat membasuh trauma kekejaman sistem otoritarian.

Argumen-argumen untuk menjelaskan mengapa transisi berhasil di suatu negara, tetapi gagal di negara lain, terlalu rumit. Karakter rezim transisi boleh jadi sangat menentukan. Di negara seperti Afrika Selatan, misalnya, transisi politik dikukuhkan dengan sebuah rekonsiliasi nasional. Di

negara-negara Eropa Timur, kecuali di Rumania, transisi menuju demokrasi berjalan dengan damai. Rezim-rezim baru sepenuhnya menggantikan rezim lama; dan oleh sebab itu penulisan sejarah menjadi hitam-putih, kebijakan politik dapat disusun relatif mudah. Namun di beberapa negara Amerika Latin, khususnya Argentina dan Chile, transisi demokratik sering membentur tembok kekuatan lama.<sup>3</sup> Di Argentina, keberhasilan Raul Alfonsin untuk menjinakkan militer hanya bertahan seumur jagung setelah penggantian, Carlos Menem, tidak mempunyai pilihan lain kecuali kembali memberi ruang gerak kepada militer. Kejadian serupa terjadi di Chile pasca-Pinochet, khususnya pada masa pemerintahan Eduardo Daniel Frei.

Mungkin, tatanan sosial dan hubungan kekuasaan memainkan peran yang penting — di samping derajat pertikaian Amerika-Soviet di penghujung dasawarsa 1980-an.<sup>4</sup> Banyak fak-

<sup>3</sup> Lihat Stepan (1988: khususnya Bab 6 dan 7); Karl (1990: 1-21); dan Hagopian (1990: 147-170).

<sup>4</sup> Desakan eksternal merupakan salah satu faktor penting dalam transisi menuju demokrasi. Berakhirnya Perang Dingin, dan kemudian runtuhnya imperium Soviet, menyebabkan negara-negara Barat mulai mempersoalkan berbagai penyalahgunaan kekuasaan di negara-negara otoriter. Namun setelah serangan teroris bunuh diri terhadap Gedung *World Trade Centre*, Barat seakan-akan menemukan ideologi baru, memerangi terorisme global, sebagai ganti ideologi anti-komunis yang mereka yakini selama hampir setengah abad. Signifikansi faktor eksternal bagi reformasi militer tampaknya akan menyusut dalam beberapa tahun ke depan.



tor yang harus diperhitungkan. Pola hubungan raja-kawula memainkan peran penting.<sup>5</sup> Dalam hubungan itu, stabilitas rezim dan tertib sosial dapat dijamin karena ada kontrak politik antara raja dan rakyat. Hobbes, Locke, dan Rousseau memahami kontrak itu sebagai hubungan *diadic*. Raja mendapatkan kesetiaan dari rakyat —termasuk dalam bentuk pajak dan dukungan politik serta keharusan untuk melaksanakan aturan-aturan negara— sebagai imbalan bagi usahanya melindungi rakyat, membangun rasa aman, dan menjanjikan kesejahteraan.

Oleh karenanya, hubungan itu bukan merupakan situasi yang stagnan; bahkan seringkali rentan terhadap berbagai kemungkinan. Seperti lazimnya

---

<sup>5</sup> Raja, dalam tulisan ini, tidak lebih dari sebuah personifikasi negara - segenap aturan ketataprajaan yang berlaku untuk suatu wilayah tertentu. Rakyat merupakan metonimia dari segenap sumber daya yang berada di suatu wilayah tertentu. Dalam pandangan penulis, loyalitas kepada raja bukanlah loyalitas tanpa syarat. Sastra Melayu mengenal ungkapan "raja adil raja disembah, raja lalim raja disanggah"; sastra Jawa mengajarkan tuntunan bagi seorang raja (*Sastra Niti, Makuta Rama, dan Hasta Brata*). Pejabat negara bukanlah kedudukan yang tak tergoyahkan, bukan semata-mata karena dalam tradisi Jawa juga mengenal berbagai bentuk protes, melainkan karena kedudukan tinggi itu hanya akan *legitimate* apabila pemegangnya memenuhi persyaratan tertentu. Dalam *Negarakertagama* tulisan mPu Prapanca, persyaratan itu, antara lain, adalah *wijna* (bijaksana penuh hikmah), *mantriwira* (pembela negara yang berani), *wicaksaneng naya* (bijaksana dalam segala tindakan), *matangwan* (mendapat kepercayaan karena bertanggung jawab), *sumantri* (pegawai negara yang sempurna kelakuannya), serta beberapa predikat utama lain.

perjanjian, kontrak politik memerlukan negosiasi secara terus-menerus. Hubungan negara-masyarakat itu bukan merupakan bagian yang terpisah dari *trajectory* yang berlangsung di dalamnya. Bahkan melalui proses demokrasi sekalipun, perubahan tampuk singgasa kekuasaan, atau sekurang-kurangnya keberhasilan kebijakan pemerintah, sering disebabkan oleh perubahan pola aliansi kekuatan-kekuatan politik itu. Di negara-negara otoriter, kerajaan tradisional maupun sosialis komunis, pada umumnya jarang terjadi kudeta; sekalipun terjadi memerlukan energi politik yang luar biasa besar.

Di antara penguasa negara dan warganegara terdapat berbagai lapisan sosial yang lain, termasuk tentara dan politisi sipil. Sangat mungkin, perubahan politik yang terjadi secara alami maupun dramatik pada hakikatnya merupakan konsekuensi dari perubahan pola hubungan aliansi antara raja dan/atau rakyat dengan lapisan-lapisan itu. Ken Arok, misalnya, tidak mungkin mampu menggalang kekuatan melawan Tunggul Ametung tanpa dukungan Kebo Ijo. Begitu halnya dengan Mikhail Gorbachev yang pada tahun 1986 mengubah sejarah Soviet. Hampir dipastikan, Gorbachev tidak akan berhasil menggeser Georgi Romanov jika tidak terjadi kontradiksi internal di kalangan elite Soviet pada waktu itu.

Hobbes, begitu pula Locke dan Rousseau, tidak membayangkan bahwa faktor sentral dalam berbagai perubahan itu adalah pertarungan memperebut-



kan dukungan politik. Apakah kemudian pertarungan itu menganut pola tertentu atau tidak, tampaknya dipengaruhi, jika tidak bahkan ditentukan, oleh sirkulasi elite. Dalam sistem otoriter, sirkulasi elite ditentukan oleh seseorang yang memiliki kekuasaan absolut dan sepenuhnya memegang kendali politik. Kerajaan dan/atau sistem otoriter mengandalkan pada mekanisme sirkulasi elite tertutup — kerajaan bertumpu pada mekanisme dinastik; otoritarian lebih banyak mengandalkan pada *patron-clientship*.

Alhasil, penguasa otoriter kerap kali melahirkan penguasa otoriter lainnya, kecuali jika terjadi perebutan kekuasaan oleh kelompok tertentu di kalangan elite itu sendiri. Demokrasi, dalam konteks ini, dianggap lebih unggul dibandingkan dengan sistem pemerintahan negara yang lain hanya karena menjanjikan peluang bagi sistem untuk berbenah diri, untuk melihat masa lalu dan mempersiapkan masa depan. Dalam tatanan demokrasi, ada ruang untuk memberi peluang yang sama bagi setiap warganegara untuk memegang kendali tampuk kekuasaan. Mobilisasi kekuatan politik akan lebih mudah diperhitungkan apabila elite politik mempunyai rujukan basis sosial yang relatif tetap, berdasarkan ideologi, agama, kelompok etnik, maupun kategori-kategori yang lebih rasional, misalnya program dan *platform* politik.

Waktu dan ruang seharusnya menjadi titik tolak ketika menelusuri perubahan politik yang terjadi setelah tum-

bangnya rezim-rezim militer. Dalam tradisi Eropa, tentara dibentuk sebagai prajurit upahan (*mercenaries*), yang semata-mata bertugas untuk mengamankan singgasana kekuasaan. Kekaisaran Romawi memilih mereka dari penduduk yang kuat dan berotot, dilatih di sebuah tempat khusus (barbar) yang terpisah dari kehidupan masyarakat; dan kemudian digunakan untuk menyangga kepentingan Caesar. Tradisi seperti itu kuat terlihat bahkan di rezim militer modern, seperti terlihat di beberapa negara Amerika Latin dan Afrika. Di negara-negara itu, tentara adalah militer profesional yang berfungsi tidak lebih dari sekadar instrumen negara.

Anatomi sederhana dengan mudah akan menempatkan kaum sipil berada di ruang yang sama sekali berbeda. Mereka dianggap sebagai manusia-manusia yang mumpuni dengan nilai, norma, dan hukum-hukum ketatanegaraan. Konon mereka dilatih membaca buku-buku tebal tentang kaidah kenegaraan; melantunkan karya sastra yang memperhalus budi perilaku; dan berpantun tentang politik negara. Tujuannya adalah untuk membangun suatu masyarakat yang tertib (*civility*). Berbeda dari kalangan militer, kaum sipil dipercaya sebagai lapisan elite yang lebih menyukai cara-cara persuasi dan negosiasi dalam memperjuangkan kepentingan politik mereka.

Rangkuman itu menunjukkan dengan jelas betapa peran militer dalam politik menjadi *antidote* demokrasi. Militarisme cenderung menyelesaikan soal



dengan unjuk kekuatan, bilah pedang, bubuk mesiu atau berbagai bentuk kekuatan represif lainnya. Tentara sesungguhnya hanya merupakan salah satu institusi seperti itu, di samping aparatur yang lain, misalnya intelijen negara dan kepolisian negara. Tak jarang praktek militerisme itu juga terdapat di kalangan sipil, misalnya dalam wujud berbagai satuan-satuan tugas pengamanan seperti dimiliki oleh beberapa partai politik di Indonesia. Bahkan satuan tentara profesional di negara demokrasi sekalipun tetap dipandang sebagai "pengelola kekerasan" (*manager of violence*).

Dengan kata lain, keteraturan pola hubungan penguasa-rakyat-tentara menjadi penting bagi kesinambungan tertib masyarakat, stabilitas negara, dan kelanggengan kekuasaan itu sendiri. Di negara-negara otoriter, tentara selalu menjadi instrumen untuk memperpanjang kekuasaan penguasa singgasana. Negara Leviathan, adalah sebuah negara yang dijaga dengan kekuatan penindas.<sup>6</sup> Hanya di tangan penguasa yang arif bijaksana (*philosopher king*) tentara dapat menjadi instrumen untuk mendukung kebenaran, keadilan, dan/atau berbagai kepentingan anthropolitik lainnya.<sup>7</sup> Dalam ne-

gara modern sekalipun gejala serupa masih sering ditemukan. Tertib masyarakat, stabilitas negara, dan instrumen untuk menjaga kekuasaan itu harus dilihat sekaligus sebagai konsep sosial dan konsep politik.

Arendt dan Habermas menunjukkan bagaimana konsep "sosial" dan "politik" itu harus selalu ditempatkan dalam konteks kultural.<sup>8</sup> Menggunakan kerangka mereka berdua akan terlihat betapa persoalan yang dihadapi transisi di Indonesia jauh lebih kompleks dibandingkan dengan persoalan yang dihadapi oleh negara-negara pasca-militer yang lain, misalnya negara-negara Amerika Latin dan Eropa Tenggara. "Harta, pedang, dan singgasana" merupakan karakter yang begitu kuat melekat dalam hubungan negara masyarakat Indonesia tradisional dan tetap bertahan pada masa pasca-kolonial Belanda (Anggoro, 2001a: 325-340; Anggoro, 1997b). Tak heran jika mereka yang menginginkan pelestarian peran politik tentara bukan hanya dari kalangan militer semata-mata, tetapi juga dari kalangan sipil. Aliansi

---

gunakan istilah itu untuk merujuk pada pemerintahan yang berwajah kemanusiaan (*governance with a human face*). Kaum sofis Byzantium merujuk pada politik yang berpihak kepada kepentingan rakyat. Istilah apapun yang digunakan, anthropolitik menjadi begitu dekat pengertiannya dengan demokrasi - pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pemikir Inggris Francis Bacon merupakan salah seorang yang mempopulerkan istilah ini. Lihat pesan Pangeran El Hassan bin Talal (2001).

<sup>8</sup>Ulasan yang lebih menyeluruh mengenai pemikiran ini dapat diikuti dalam Bernstein (1976: khususnya Bab 4, 171-235).

<sup>6</sup>*Leviathan* adalah makhluk yang luar biasa kuat, dengan naluri seperti monster. Tidak terlalu jelas apa bentuk sebenarnya. Ada yang mempercayainya sebagai seekor gajah atau buaya. Perjanjian Lama menggambar-kannya sebagai seekor naga. Dalam Kitab Suci, hanya Tuhan yang dapat mengalahkannya (Ps. 74:14).

<sup>7</sup>Anthropolitik sering didefinisikan sebagai politik untuk rakyat. Hassan bin Tallal meng-



antara tentara dan sipil sering terjadi dalam berbagai diskursus mengenai politik nasional, misalnya tentang bela negara, negara kesatuan, dan perubahan konstitusi.

Nuansa itu masih terasa begitu kental hingga kini. Sekalipun menjalani pendidikan profesional di akademi-akademi militer, misalnya, para perwira masih dengan antusias merujuk romantisme perjuangan kolonial, dan kemudian menggunakan sejarah lahirnya tentara Indonesia pada waktu itu sebagai pembenaran peran politik mereka. Mereka menolak anggapan sebagai lapisan profesional, seperti mereka yang menopang kekaisaran Romawi. Bagi mereka, tentara Indonesia tidak seperti *mercenaries* yang menyangga kepentingan *vassal-vassal* Perancis dan/atau *hacienda* Spanyol. Mistifikasi sejarah dan tradisi militeris yang juga menjangkiti politisi sipil semakin mengukuhkan tentara Indonesia sebagai bagian dari kelas militeris.

Indonesia pasca-Soeharto menjanjikan banyak harapan. Namun harapan itu tidak membuahkan apapun, kecuali perubahan artifisial tentang peran tentara. Budaya politik tradisional tetap terasa kental sehingga bangunan negara Leviathan menjadi begitu akrab dengan politik transisi. Kepentingan politik jangka pendek menjadikan sistem politik Indonesia menyerupai sistem proteksinonis-merkantilisme yang dengan deras digugat oleh Adam Smith dalam bukunya yang terbit 1776 dan oleh Blaise Pascal puluhan tahun sebelumnya. Eropa pada akhir

abad ke-18 memberi banyak pelajaran tentang betapa hak-hak demokrasi mendorong individualitas dan membangkitkan energi partisipasi politik. Smith menggunakan formula perubahan sosial dengan pemberdayaan ekonomi; Pascal lebih senang membayangkan keadilan sebagai instrumen.

### PEMERINTAHAN PASCA SOEHARTO: KEPUTUSASAAN, KEHILANGAN ARAH, DAN POLITIK TANPA AGENDA

Melihat pada paparan di atas, terlalu sulit untuk merumuskan pola perubahan politik transisi pasca-Soeharto. Atributif kelas bagi militer, bersamaan dengan lekatnya gagasan-gagasan konservatif di sebagian besar strata sosial, menuntut negosiasi berkelanjutan antara kaum militeris dan sipil. Menjadi tanda tanya besar, dalam situasi seperti apa mereka dapat menggalang entropi politik lapisan-lapisan sosial tertentu. Tak jarang, entropi politik itu hanya akan memperoleh gema ketika sejumlah besar lapisan sosial, bukan hanya kelas menengah perkotaan, melihat kemungkinan yang lebih baik dalam rezim baru. Ketika rezim baru kelihatan lunglai, misalnya ketika berkuat dalam pertikaian antar-elite atau gagal memenuhi janji perbaikan ekonomi, entropi itu akan berubah menjadi antipati. *Trajectory* kredibilitas militer Indonesia dalam empat tahun belakangan ini tampaknya tidak terlepas dari logika seperti itu.

Mudah untuk mengingat kembali betapa militer Indonesia berada dalam



posisi defensif sejak tumbangnya pemerintahan Soeharto (Mei 1998). Identifikasi publik kepada mereka sebagai tulang punggung kekuasaan otoriter selama lebih dari empat dasawarsa menempatkannya dalam posisi yang sulit. Regenerasi, yang mungkin terjadi secara alamiah atau karena faksionalisasi internal di kalangan tentara sendiri, hingga tingkat tertentu membawa angin segar perubahan. Seperti akan dituturkan dalam bagian lain tulisan ini, perubahan itu, yang untuk sebagian besar merupakan proses reformasi internal, menghasilkan beberapa perkembangan positif, khususnya sejauh menyangkut lingkup, bukan substansi, peran politik tentara.

Pemerintahan pasca-Soeharto telah melakukan banyak hal, mungkin bahkan terlalu banyak dalam kurun waktu yang relatif singkat. Pemerintahan B.J. Habibie, misalnya, berhasil membujuk tentara untuk mengurangi peran politik mereka. Abdurrahman "Gus Dur" Wahid memancangkan tonggak bagi akhir peran politik tentara di lembaga perwakilan — tahun 2004 di DPR dan tahun 2009 di MPR. Megawati Soekarnoputri mengawali keharusan reformasi doktrin tentara Indonesia, sekalipun tidak mengisyaratkan kata kunci tentang apa yang dimaksud sebagai doktrin itu.

Sepintas lalu, pelembagaan peran baru tentara berjalan ke arah yang benar. Namun sesungguhnya terdapat beberapa gejala yang menetap dalam masa empat tahun pertama rezim pasca-Soeharto. Kecenderungan gaya

dan kinerja militeristik masih sangat kental di beberapa lembaga negara. Pemerintahan sipil agaknya tetap mempercayakan jabatan-jabatan kunci yang berkaitan dengan keamanan dan pertahanan kepada mereka yang memiliki latar belakang tentara. Hampir selalu kabinet pasca-Soeharto memberi kedudukan bidang koordinasi masalah politik dan keamanan kepada mantan perwira tinggi. Megawati, lebih daripada para pendahulunya, mengembalikan kedudukan Menteri Dalam Negeri ke pangkuan militer, Letnan Jenderal Hari Sabarno, yang sekaligus bertanggung jawab dalam masalah otonomi daerah yang dalam pemerintahan sebelumnya merupakan portofolio tersendiri.

Bersamaan dengan itu, jabatan-jabatan kunci di beberapa lembaga lain tetap berada dalam genggamannya militer atau sekurang-kurangnya di tangan pengorganisasian oleh orang-orang militeris. Badan Intelijen Negara (BIN), sebelumnya dikenal sebagai Badan Koordinasi Intelijen Negara (BAKIN), yang per definisi merupakan intelijen negara dan oleh karenanya bersifat sipil, tetap berada dalam genggamannya tentara, suatu tradisi yang berlangsung sejak tahun 1966. Kepolisian negara, sekalipun memperoleh legalitas baru sebagai bagian dari institusi sipil, tetap merupakan organisasi militeristik, dengan praktek komando yang sangat kental.

Departemen Pertahanan sendiri mengalami sipilitas parsial. Puncak institusi sipil paling penting dalam masalah pertahanan negara itu memang



dikuasai oleh profesional dan/atau politisi dengan latar belakang sipil — Juwono Sudarsono, Mohammad Mahfud, dan Matori Abdul Djalil. Namun sipilitas belum terlihat dari kebijakan fungsional departemen itu. Ini karena jabatan-jabatan operasional di institusi-institusi itu tetap dipegang oleh mereka yang memiliki pandangan konservatif, atau sekurang-kurangnya latar belakang kemiliteran. Gejala serupa juga terlihat di Lemhannas (Lembaga Pertahanan Nasional), yang malahan menjadi tempat jenderal aktif jauh lebih banyak daripada jenderal yang berada di Markas Besar TNI.

Sebab itu, tidak mengherankan jika perumusan berbagai aturan main baru sering kacau balau. Pemisahan polisi dari garis komando tentara, yang dilaksanakan sejak awal tahun 2000, merupakan salah satu kebingungan dalam memahami situasi. Dalam Sidang Tahunan MPR tahun itu, TNI mendapatkan landasan legal untuk memainkan peran dalam pertahanan negara (keutuhan wilayah, kedaulatan dan keselamatan segenap bangsa) dan beberapa peran sekunder, yaitu operasi militer selain perang (*MOOTW, military operation other than war*), tugas-tugas sosial kemasyarakatan (*civic mission*), dan perdamaian internasional). Di sisi lain, kepolisian negara bertugas untuk soal-soal yang berkaitan dengan keamanan dalam negeri. Jika tentara mengandalkan pada kekuatan militer, polisi pada instrumen hukum.

Wacana yang berkembang menjelang dan di tengah Sidang Tahunan

itu menunjukkan bahwa tujuan pemisahan seperti itu adalah untuk sipilitas tugas polisi. Pemisahan semata-mata dilakukan pada tingkat organisasi untuk memudahkan kontrol sipil terhadap aparat keamanan. Sebagian besar anggota MPR pada waktu itu menyadari bahwa fungsi pertahanan tidak dapat begitu saja dipisahkan dari fungsi keamanan dalam negeri — baik karena perubahan sifat ancaman, maupun karena kekurangmampuan polisi untuk mengemban fungsi keamanan dalam negeri.

Namun dalam kenyataannya, yang lebih menonjol adalah pemisahan fungsional. Di satu sisi, ada euforia di kalangan polisi, bahwa soal-soal keamanan dalam negeri merupakan ruang kiprah mereka. Luka lama selama cengkeraman komando tentara menyebabkan polisi ingin menggunakan ruang bebas untuk balas dendam, tidak memberi ruang gerak kepada tentara dalam soal-soal yang berlangsung di dalam wilayah kedaulatan Indonesia. Aceh, Maluku, Sampit, pengamanan pantai di daerah ekonomi eksklusif, menurut mereka adalah kewenangan polisi. Polisi kini dilengkapi dengan 12.000 senjata yang mematikan, bukan sekadar melumpuhkan.

Di lain pihak, tentara kelihatan ingin cuci tangan dalam berbagai soal seperti itu. Payung hukum, kewenangan polisi, urusan pertahanan negara merupakan argumen yang sekalipun benar, tetapi salah kaprah. Tentara dapat seakan-akan melarikan diri dari beberapa kewajiban untuk menjaga "keselamatan



dan keamanan segenap bangsa", meskipun mungkin hingga tingkat tertentu sedang melaksanakan "keutuhan wilayah dan kedaulatan negara". Pendek kata, rumusan yang tertuang dalam TAP VI dan VII/MPR 2000 menimbulkan berbagai komplikasi dalam penyusunan berbagai undang-undang yang diperlukan.<sup>9</sup>

Semua itu mempengaruhi perumusan dan pelaksanaan kebijakan. Soal-soal penting yang dihadapi oleh pemerintahan pasca-Soeharto, misalnya, adalah yang berkaitan dengan disintegrasi bangsa. Konflik tak kunjung reda di Aceh dan Maluku memberi alasan bagi tentara untuk terlibat dalam politik; jika tidak pada tingkat perumusan dan pengambilan keputusan, sekurang-kurangnya pada pelaksanaan manajemen konflik. Jika dalam mengemban fungsi itu terdapat berbagai kekeliruan, atau bahkan kegagalan, pemerintahan akan menghadapi persoalan ganda. Gugatan dari lawan-

lawan politiknya di DPR, misalnya, akan memaksanya berpaling mencari dukungan tentara.

Masih menjadi tanda tanya besar, apakah tentara memang sengaja membina daerah konflik sebagai pembenaran peran mereka dalam kebijakan pemerintah, kalau toh tidak berperan dalam politik secara umum. Kalaupun ada, apakah itu didorong untuk mempertahankan peran pada tingkat nasional untuk mendapat posisi tawar-menawar atau sekadar didorong oleh politik lokal, dan oleh karenanya mencerminkan kesulitan TNI dalam membangun suatu organisasi yang kohe-sif. Terlepas dari berbagai spekulasi itu, jelas bahwa konflik berkelanjutan di berbagai tempat menyudutkan pemerintah untuk terpaksa memilih kebijakan keamanan, dengan tentara dan polisi sebagai pelaksana kebijakan.

## PARADIGMA BARU, INVOLUSI STRATEGI, DAN KONSOLIDASI INTERNAL TNI

Reformasi internal TNI boleh saja telah mengguratkan jejak-jejak pembauran di berbagai bidang. Di atas kertas, empat tahun reformasi telah mengurangi lingkup peran TNI dalam politik sehari-hari (*day-to-day politics*), tetapi mungkin bukan signifikansi peran itu sendiri. Sesuai ketentuan perundang-undangan (UU No. 3 tentang Pertahanan Negara, misalnya) tugas-tugas non-pertahanan pada prinsipnya berada di tangan departemen fungsional dan dengan sendirinya men-

---

<sup>9</sup> Untuk jangka panjang, pemisahan itu dapat menjadikan tentara menjadi institusi yang memerlukan biaya mahal, namun *idle*, karena hanya akan digunakan untuk menghadapi ancaman eksternal. Padahal, kemungkinan timbulnya konflik-konflik non-konvensional, bersamaan dengan risiko ramifikasi dari transisi politik di negara-negara pasca-otoriter, tugas militer di luar bidang pertahanan semakin serius diperbincangkan. Sumber ancaman (*source of threats*) terhadap apa yang selama ini dikenal sebagai "keamanan nasional" menjadi semakin luas, bukan hanya meliputi ancaman dari dalam (*internal threats*) dan/atau luar (*external threats*) tapi juga ancaman *azymutal* yang bersifat global tanpa bisa dikategorikan sebagai ancaman luar atau dalam. Seirama dengan itu, watak ancaman (*nature of threats*) juga berubah menjadi multidimensional.



cerminkan berakhirnya Dwi Fungsi TNI. Sekalipun demikian, masih terbuka kemungkinan bagi TNI untuk dapat memegang kendali masalah-masalah kenegaraan yang penting. Lebih penting lagi, semua itu terjadi bukan semata-mata karena faktor dan dinamika yang terjadi dari luar TNI tetapi justru dari dalam TNI sendiri.

Lihat saja, paradigma baru mengandung rumusan yang problematik. Hasil rumusan sebuah seminar di Bandung (Mabes ABRI, 1999), misalnya, menggariskan nada-nada reformis: (1) TNI tidak selalu berada di depan; (2) tidak lagi berusaha menduduki tetapi hanya akan mempengaruhi [keputusan politik yang dibuat institusi sipil]; (3) upaya mempengaruhi itu dilakukan secara tidak langsung [dengan sumbuhan pemikiran dan konsepsi]; dan (4) bertindak berdasarkan bagi-peran (*role sharing*) dengan komponen bangsa lainnya dalam mengambil keputusan soal-soal penting di bidang kenegaraan dan pemerintahan.

Paradigma itu memang telah menjadi titik awal dari beberapa langkah kebijakan, misalnya pemisahan polisi dari garis komando militer; likuidasi struktur sosial politik institusi TNI dari pusat hingga daerah; likuidasi jajaran yang dalam empat puluh tahun memberi kewenangan untuk kekaryaan; larangan bagi perwira TNI yang akan menduduki jabatan birokrasi sipil; pengurangan jumlah perwakilan politik di lembaga perwakilan; netralitas dalam politik, misalnya pemilihan umum 1999; dan perubahan pola hu-

bungan antara Markas Besar TNI dengan mantan organisasi purnawirawan tentara.

Bahkan kalau dibaca dengan cermat, mungkin paradigma baru tidak lebih daripada sekadar janji. Tidak terlalu sulit untuk memahami arti dan makna kata-kata di dalamnya. "Tidak selalu berada di depan", "hanya mempengaruhi" secara "tidak langsung" dan "pembagian peran" adalah penggal-penggal kalimat yang membuka berbagai penafsiran. Oleh karena itu, tidak terlalu mengejutkan ketika dinamika politik transisi pasca-Soeharto menyaksikan beberapa gejala yang membingungkan; dan, langsung maupun tidak, dapat mempengaruhi konsolidasi demokrasi.

*Pertama*, [re]politisasi para perwira. Banyak gagasan tentang reformasi malahan menjadi instrumen untuk memproyeksikan citra TNI sebagai kekuatan politik yang paling handal dan reformis. Penolakan KSAD Endriartono Sutarto, saat ini menjabat sebagai Panglima TNI, bersama dengan segenap kepala angkatan yang lain terhadap Maklumat Presiden Abdurrahman Wahid adalah suatu kasus yang cukup membingungkan mengenai apa yang sebenarnya dilakukan oleh para jenderal itu. Lawan-lawan politik Gus Dur, misalnya, menafsirkan tindakan para jenderal sebagai upaya membendung tindakan anti-demokratik yang dilakukan oleh presiden. Sebaliknya, para pendukung Gus Dur menganggapnya sebagai pembangkangan (insubordinasi) para jenderal terhadap perintah presiden yang "memegang kekuasaan



tertinggi atas angkatan darat, angkatan udara, dan angkatan laut”.

Hal serupa masih mungkin terjadi di kelak kemudian hari. Tidak ada konsensus, yang kemudian tertuang dalam aturan perundang-undangan, mengenai wewenang presiden. Masih menjadi perdebatan apakah kedudukan presiden sebagai pemegang kekuasaan atas angkatan perang terjadi secara otomatis ataukah memerlukan keadaan darurat dan perlu memperoleh persetujuan DPR. Di lain pihak, pertarungan waktu itu mungkin lebih bersifat pribadi antara Abdurrahman Wahid dengan beberapa tokoh politik lain, misalnya Ketua DPR Akbar Tandjung. Sengketa yang melibatkan pembentukan Pansus *Buloggate* yang melibatkan Ketua DPR dan Ketua Umum Golongan Karya itu membidani tarik-ulur antarsesama politisi sipil yang kemudian membuka peluang bagi TNI untuk tampil sebagai “penyelamat demokrasi”.

*Kedua*, inkonsistensi kebijakan dan wacana reformasi. Banyak kasus yang dapat disebut, yang mungkin paling populer adalah rencana untuk likuidasi komando-komando teritorial, dengan Letnan Jenderal Agus Widjojo menjadi ujung tombak gagasan itu sampai tahun 2001, sebelum pada akhirnya dialihtugaskan menjadi Ketua Fraksi TNI/Polri di MPR. Tak lebih dari setahun, gagasan itu padam. Sebaliknya, dalam beberapa tahun belakangan justru terjadi pemekaran komando militer, seperti yang sudah terjadi di Maluku (Kodam Pattimura), Aceh (Kodam Iskandar Muda), dan kini masih dalam

rencana untuk membuka kembali komando militer di Kalimantan Timur.

Belakangan para jenderal kembali mempertahankan keyakinannya tentang efektivitas komando militer dengan berbagai argumen, khususnya kemungkinan ancaman konflik internal, karena Indonesia tidak mempunyai kemampuan teknologi pertahanan yang handal. Sebagian yang lain menganggap perlunya “pembinaan” terhadap satuan-satuan kuasi-militer seperti Laskar Jihad. Mereka melupakan banyak hal. Misalnya, ketika ancaman paling serius dari luar hampir pasti tidak akan muncul dalam bentuk serangan konvensional, sekurang-kurangnya untuk jangka waktu yang dapat diperhitungkan ke depan, sulit membayangkan kegunaan taktik perang gerilya dan/atau pertahanan mendalam. Selain itu, ketika fungsi pemerintahan sipil mengambil alih fungsi bina teritorial, terlalu berisiko melibatkan tentara dalam upaya yang sama. Dari segi perencanaan operasi pertahanan, terlalu naif membangun kekuatan pertahanan yang hanya akan digunakan untuk tugas pelibatan (baca: tugas militer di luar fungsi utamanya untuk mempertahankan negara dari ancaman militer dari seberang tapal batas). Sama naifnya adalah pembinaan terhadap satuan-satuan kuasi-militer sebagai komponen cadangan tanpa harus menempatkannya dalam kerangka latihan dan komando tentara.

Perlu disimak bahwa pola pembentukan kembali Kodam merupakan reaksi terhadap gejolak konflik tak berkesudahan. Namun di balik itu semua



mungkin tersembunyi strategi lain, misalnya yang berkaitan dengan upaya untuk mempertahankan akses pada sumber daya. Maluku dan Aceh, bahkan di kelak kemudian hari mungkin Kalimantan Timur, adalah daerah-daerah yang kaya sumber daya. Ketika pemerintahan sipil belum mampu mengakar atau belum sanggup mengambil alih tugas-tugas bina teritorial, mungkin TNI tetap akan mempunyai pengaruh di tempat-tempat seperti itu.

Dua faktor itu saja akan menyebabkan jalan panjang menuju reformasi TNI (Anggoro, 2000a; Anggoro, 2001b). Pertikaian politik antarpara politisi sipil menyebabkan DPR tidak cukup memiliki waktu untuk memikirkan agenda-agenda reformasi TNI yang lebih substansial dan kemudian mengukuhkannya dalam bentuk aturan perundang-undangan. Sementara itu, bangkitnya kembali konservatisme di kalangan para perwira akan menyebabkan biaya negosiasi menjadi lebih tinggi. Tuntutan penghapusan komando teritorial dengan mudah dapat dipatahkan dengan argumen ketidakmampuan polisi menangani konflik internal dan/atau kurangnya sumber dana untuk membangun gugus-gugus pasukan modern.

Semua itu menunjukkan betapa reformasi TNI memerlukan jalan panjang. Lebih lagi, selain beberapa soal yang telah dikemukakan sebelumnya, tidak sulit untuk mengidentifikasi berbagai persoalan residual. Misalnya, tentara tetap merupakan institusi yang kedap terhadap upaya penegakan hu-

kum. Tidak seorang pun mengetahui apa yang terjadi dengan 20 prajurit yang dijatuhi hukuman dalam kasus penyerbuan pesantren Tengku Bantah di Aceh. Peradilan awal terhadap para perwira yang [dituduh] terlibat dalam pelanggaran hak-hak asasi manusia pasca-referendum Timor Timur, semuanya lolos dari jerat hukum.

Independensi tentara juga terlihat dari tumpulnya penetrasi institusi publik untuk memperoleh data tentang seberapa besar kekayaan tentara yang didapatkannya dari kegiatan bisnis. Isu "korupsi" yang terjadi di beberapa instansi tentara, misalnya Kostrad, berhenti di Badan Pemeriksa Keuangan. Penyelidikan hanya berhasil menyentuh soal "penyimpangan administratif", tetapi gagal menguak isu korupsi dan/atau penyalahgunaan wewenang. Hampir seperempat dari 106 kasus sengketa tanah antara tentara dan penduduk diselesaikan di luar institusi sipil (baca: Badan Pertanahan Nasional).

Tak heran jika empat tahun reformasi menjanjikan banyak hal tetapi mewujudkan sedikit hal. Lebih dari selusin aturan perundang-undangan diperlukan untuk menempatkan peran baru TNI dalam politik Indonesia yang demokratik. Tak jelas kapan keharusan itu akan dipenuhi. Dalam tiga tahun pertama reformasi, pemerintahan sipil (pemerintah dan DPR) baru berhasil merumuskan dua UU baru, yaitu UU No. 2 tentang Kepolisian Negara dan UU No. 3 tentang Pertahanan Negara. Belum lagi soal yang le-



bih serius, misalnya reorientasi budaya tentara Indonesia yang seharusnya dimulai dari perubahan doktrin pertahanan, norma dan etika kemiliteran, dan kurikulum pendidikan militer (Anggoro, 2002). Tidak satu pun dari ketiga komponen itu telah tersentuh oleh reformasi internal militer.

### **POLITISI SIPIL: KETIDAKPAHAMAN, KETIDAKPEDULIAN, DAN KETIDAKMAMPUAN**

Pembagian ruang kebijakan, seperti disinggung sebelumnya, seharusnya menjadi titik tolak dalam membangun kontrol sipil atas militer. Politisi sipil, karena kearifannya pada nilai-nilai demokratis mempunyai hak untuk merumuskan peran apa yang seharusnya dimiliki oleh tentara. Tentara, karena kedudukannya sebagai instrumen negara, hanya boleh melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan oleh institusi sipil dan diputuskan secara politik. Pada masa awal transisi, mungkin yang disebut belakangan lebih penting, tetapi pada tahap-tahap berikutnya, ruang kebijakan seharusnya menjadi perhatian utama.

Tidak mudah untuk mewujudkan rancangan itu. Secara teoretis, kontrol sipil terhadap militer dapat dilakukan melalui beberapa mekanisme, misalnya pemandangan umum (*public hearing*) dan/atau kontrol anggaran (*budgetary control*). DPR, misalnya, dapat menyetujui besarnya anggaran pertahanan dan melalui mekanisme itu menentukan "kekuatan" militer. Depar-

temen Pertahanan seharusnya menyusun Buku Putih (*Defence White Paper*) dan Kaji Ulang Strategi Pertahanan (*Strategic Defence Review*) sebagai panduan tentara dalam mengembangkan kekuatan operasionalnya. DPR dapat mempertanyakan kebijakan pertahanan dan keamanan yang diambil oleh Presiden dan/atau Menteri Pertahanan maupun Kepala Kepolisian Negara.

Namun bahkan sebagian naluri kontrol sipil terhadap institusi militer itu pun tampaknya belum cukup kuat bersemayam di dalam berbagai institusi demokratis. Kegagalan dalam mengadili para perwira yang dituduh melanggar hak-hak asasi manusia, untuk sebagian juga disebabkan oleh kelemahan dalam sistem dan proses peradilan. Tumpuhnya daya sentuh akuntabilitas publik terhadap bisnis militer hingga tingkat tertentu juga disebabkan oleh keterbatasan cakupan UU Yayasan. Semua itu menjadi petunjuk bahwa reformasi militer tidak akan pernah terlepas dari reformasi di sektor-sektor pemerintahan yang lain.

Soal paling besar dalam *trajectory* penghapusan peran politik TNI adalah ketidakpedulian, keraguan, dan ketidakmampuan politisi sipil. Ketidakpedulian anggota DPR dalam masalah pertahanan keamanan terlihat dari berbagai gejala, termasuk keengganan mereka untuk mengikuti diskusi-diskusi publik tentang soal-soal pertahanan dan keamanan negara. Kalaupun beberapa partai politik tertarik untuk mengikuti diskusi itu, pada umumnya mereka mengirimkan mantan jenderal yang



menjadi anggota partai politik. Tampaknya masih kuat anggapan di kalangan partai politik bahwa latar belakang kemiliteran merupakan prasyarat bagi seseorang untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan pertahanan dan keamanan.

Komisi I DPR (rekanan pemerintah dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, penerangan dan informasi, serta hak-hak asasi manusia) lebih menitikberatkan kerja mereka dalam bidang politik luar negeri. Sub-Komisi Pertahanan, yang seharusnya mempersoalkan berbagai masalah seperti akuisisi persenjataan dan reformasi strategi pertahanan Indonesia, lebih tertarik pada soal-soal lain. Ketua Sub-Komisi itu, dalam pembahasan RUU Pertahanan Negara lebih banyak mempersoalkan peristilahan yang seharusnya dapat diserahkan kepada seorang ahli bahasa. Debat tentang apakah UU Pertahanan akan menggunakan istilah "mempertahankan" atau "menegakkan", "upaya" atau "usaha" menyita sebagian besar waktu pembicaraan dalam Pansus RUU Pertahanan Negara itu.

Kasus uji kelayakan dan kepantasan (*fit and proper test*) calon Panglima TNI Endriartono Sutarto menunjukkan gejala lain. Anggota DPR tidak mempunyai kompetensi dalam bidang pertahanan dan keamanan. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dalam uji kelayakan dan kepantasan itu lebih banyak menyangkut pribadi Sutarto dan/atau masalah-masalah visioner sebagai seorang Panglima daripada menge-

nai kewenangan seorang pemegang komando operasi militer di negara demokrasi. Sesuai dengan kapasitas Sutarto, mungkin akan lebih bermanfaat jika yang dipersoalkan anggota DPR adalah, misalnya, bagaimana tentara akan menggunakan strategi operasi menghadapi gerilyawan Aceh Merdeka.

Lembaga-lembaga swadaya masyarakat nyaris setali tiga uang. Mereka tidak menunjukkan kemampuan antisipasi dan adaptasi untuk menghadapi perubahan. Sebagian dari mereka tetap berkulat pada isu-isu "besar", namun terlampaui politis sehingga oleh karenanya mengundang resistensi sangat besar dari kalangan tentara. Dalam tahun-tahun pertama reformasi, misalnya, sebagian pertemuan dan bahasan yang diselenggarakan oleh LSM memusatkan perhatian pada jargon-jargon besar, seperti "negara tanpa tentara", "demiliterisasi", dan "tentara kembali ke tangsi" (*back to barracks*). Dalam pemerintahan Megawati sekalipun, masih terdengar slogan-slogan anti-dwi fungsi sekalipun doktrin itu sendiri sebenarnya sudah ditinggalkan TNI sejak pertengahan tahun 2000.

Tentu, gagasan-gagasan besar itu tetap diperlukan, terutama berkaitan dengan desakan publik pada keniscayaan perubahan politik. Namun perlu disadari bahwa gugatan terhadap hal-hal tersebut akan sulit dinegosiasikan. Terlebih lagi, ketika banyak politisi sipil justru memberi dukungan pada gagasan-gagasan dan konsepsi dari kalangan tentara, tantangan ini menjadi lebih serius. Seharusnya, slo-



gan-slogan semacam itu dipandang semata-mata sebagai simbol keengganan untuk menerima kembali peran politik tentara. Mungkin akan lebih produktif jika "negara tanpa tentara" dibingkai dengan konsepsi tentara-akyat (*citizen army*); "demiliterisasi" dengan tentara profesional (*professional armed forces*); dan, "tentara kembali ke tangsi" dengan penyesuaian postur pertahanan.

Pilar demokrasi yang lain, media massa, menghadapi persoalan yang kurang lebih sama. Sebagian besar wartawan lebih tertarik memberitakan "politik para jenderal" daripada masalah-masalah pertahanan. Jarang yang memahami bahwa bahkan di negara demokrasi sekalipun tentara mempunyai peran dalam kebijakan; dan, setiap kebijakan mengandung dalam dirinya sendiri proses politik. Sedikit yang ingin melacak apakah peran itu berada dalam tingkatan pelaksanaan kebijakan atau keikutsertaan dalam pengambilan keputusan. Salah-salah, media massa justru akan menjadi *second hand militerism*, seperti halnya dengan liputan-liputan CNN yang justru memberi angin kepada para teroris radikal setelah tragedi World Trade Centre.

Ketakutan itu bukannya tidak ber-alasan. Ketika Panglima TNI Endriar-tono Sutarto menyatakan bahwa TNI tidak akan menggunakan hak pilih dalam Pemilihan Umum 2004, tentara justru menimba banyak simpati publik. Padahal, seorang Panglima sebenarnya tidak mempunyai kewenang-

an untuk memberikan pernyataan-pernyataan politik. Keputusan untuk menetapkan apakah anggota tentara akan menggunakan hak pilih atau tidak berada di tangan institusi sipil. Mereka boleh mengemukakan aspirasi itu melalui fraksi TNI/Polri di DPR tetapi tidak melalui pernyataan terbuka di depan publik.

Ketidaktahuan dan ketidakpahaman itu menyebabkan ketidakrelevanan dalam mengembangkan wacana publik. Bahkan lebih dari itu, tentara tampaknya pandai menggunakan kelemahan itu. Akibatnya, empat tahun setelah tumbangnya kekuasaan Soeharto timbul kesan yang cukup kuat di kalangan masyarakat bahwa tentara justru telah melakukan reformasi; semua bencana muncul dari kalangan politisi sipil; tentara masih diperlukan dalam politik; masalah keamanan dan pertahanan negara berada dalam ruang ketentaraan; dan karena negara masih menghadapi ancaman dari dalam, tentara masih memainkan peran tertentu.

Apapun alasannya, konsolidasi demokrasi menuntut perubahan di banyak pihak, termasuk perubahan strategi, taktik, dan arah kebijakan. Salah satu di antaranya adalah bagaimana dan kapan harus mengatakan sesuatu. Sangat mungkin, berbicara kepada tentara perlu menggunakan bahasa yang mereka mengerti. Disadari bahwa masalah-masalah pertahanan dan keamanan adalah masalah negara dan bukan hanya monopoli tentara. Soal-soal seperti itu juga merupakan soal



kebijakan publik; dan setiap warga-negara memiliki kewajiban untuk mem-bicarakannya. Namun semuanya per-lu dikemas dengan bahasa yang ko-munikatif, tanpa menghilangkan esen-si pentingnya supremasi otoritas sip-il dan profesionalisme tentara.

Perubahan orientasi itu diperlu-kan, dan sebenarnya banyak tersedia peluang untuk melakukannya. Sejak permulaan tahun 2000, misalnya, in-stitusi militer dan DPR semakin ter-buka untuk menerima gagasan dari luar. Kelemahan kapasitas teknokratik anggota-anggota Dewan mengenai ma-salah-masalah pertahanan negara dan keamanan dalam negeri akan dapat diisi dengan gagasan-gagasan dari berbagai lembaga non-politik — uni-versitas, lembaga penelitian, asosiasi profesi dan/atau lembaga swadaya masyarakat. Hingga kini hanya seke-lompok kecil yang secara kontinyu dan konsisten melakukan advokasi kebijakan semacam ini.<sup>10</sup> Mereka me-

lakukan tiga jalur strategi, secara se-kaligus terhadap pemerintah dan DPR, tentara, dan masyarakat umum yang untuk jangka panjang mungkin men-jadi lapisan masyarakat yang peduli terhadap masalah pertahanan dan ke-amanan.

### DIALEKTIKA HUBUNGAN SIPIL-MILITER: SEBUAH TRANSISI PERMANEN?

Ketika Jerman bangkit sebagai ke-kuatan militer, setelah beberapa ta-hun tenggelam di antara reruntuhan Perang Dunia Kedua, menjadi tanda tanya besar apakah negara itu mam-pu melahirkan kembali tentara ber-watak seperti layaknya kstaria Pru-sia, tetapi tanpa loyalitas membuta yang dapat disalahgunakan oleh se-orang penguasa absolut seperti Hitler. Pengalaman Jerman menunjukkan be-tapa militer yang tangguh di tangan penguasa lalim mungkin sama ba-hayanya dengan militer yang menga-lami disorientasi dan demoralisasi.

<sup>10</sup> Kelompok-kelompok itu adalah, antara lain, LOGOS (*Local Government Studies*) dan Kelompok Kerja Reformasi Sistem Pertahanan (Propatria) yang terutama bergerak dalam pe-nyebarluasan informasi dan advokasi publik. LOGOS memusatkan perhatiannya pada ko-mando teritorial dan gelar pertahanan alter-natif; kelompok Propatria lebih banyak berke-cimpung dalam penyusunan rancangan alter-natif yang diperlukan untuk reformasi sektor keamanan, misalnya RUU Pertahanan Negara, RUU Organisasi dan Prajurit TNI, dan RUU Hukum dan Peradilan Militer. Belakangan, *single issues lobbyist* seperti KONTRAS dan INFID, berturut-turut lembaga swadaya masya-rakat yang memusatkan perhatiannya pada orang-orang hilang dan bantuan asing, mulai memperhatikan isu-isu spesifik dalam kebijak-an pertahanan.

Kini tentara Indonesia berusaha merumuskan kembali perannya. Kega-mangan pemerintah sipil, ketidak-mampuan para politisi, dan muncul-nya sentimen anti-politik di kalāngan tentara tampaknya merupakan per-soalan besar yang dalam tahun-ta-hun mendatang akan mewarnai dia-lektika sipil-militer di Indonesia. Bukan mustahil jika masa pasca-Soeharto akan menjadi transisi permanen, de-ngan politik militeris tetap dominan. Konsolidasi demokrasi mungkin tetap



berada jauh dari jangkauan kekuatan-kekuatan politik demokratik.

Dari paparan sebelumnya terlihat betapa aliansi dan/atau koalisi sipil untuk membawa militer ke dalam tatanan demokrasi begitu rapuh sehingga tidak menjamin kesinambungan reformasi militer, terlebih lagi jika yang diharapkan adalah substansi demokratik dari reformasi itu. Perubahan, walaupun terjadi, semata-mata mengandalkan pada kesukarelaan tentara untuk melakukan reformasi. Dalam suasana seperti itu, selalu terbuka kemungkinan bagi struktur politik secara maksimal untuk dieksploitasi oleh kekuatan-kekuatan politik tertentu, termasuk oleh tentara sendiri.

Dengan kata lain, militer akan tetap mampu menimba manfaat dari *rent-seeking politics* dan, mungkin bahkan memperoleh berbagai *privilege* baru. Meninggalkan *day-to-day politics* sekalipun, tentara tetap merupakan kekuatan politik yang harus diperhitungkan. Mereka tidak akan lagi memiliki perwakilan dalam Dewan Perwakilan Rakyat, dan oleh karenanya mengakhiri peran tentara dalam institusi delegatif. Sekalipun demikian, politik tentara tetap akan memainkan peran penting, atau sekurang-kurangnya mempengaruhi, konsolidasi demokrasi di Indonesia. Sebagian perwira, misalnya, tetap menolak konsepsi "supremasi sipil", yang mereka mengerti sebagai keunggulan orang-orang tidak berseragam atas kaum militer. Sedikit yang memahami bahwa supremasi sipil sesungguhnya ti-

dak lebih dari sekadar supremasi otoritas institusi yang dibangun berdasarkan proses demokrasi. Dalam jangka 5-10 tahun ke depan, besar kemungkinan pandangan seperti itu masih mendapat tempat di sebagian besar perwira tinggi TNI.<sup>11</sup>

Seperti yang dibayangkan oleh sejarawan Brian Loveman, tentara Indonesia enggan menerima rumusan-rumusan yang lazim dikenal dalam ilmu politik (Loveman, 1993: 5). Dalam berbagai perbincangan, mereka banyak memberi kritik kepada para politisi sipil. Terdapat kesan yang cukup kuat bahwa tentara Indonesia sedang membangun kembali tradisi ideologi anti-politik seperti pada masa demokrasi parlementer di awal 1950-an: menganggap politik sebagai sesuatu yang negatif, hingar-bingar, dan bunuh diri. Sembari memperjuangkan nilai-nilai tertib sosial, kepatuhan, dan stabilitas —seluruh tata nilai yang diwarisi dari gagasan Jawa— tentara Indonesia akan menjadi Don Quixote yang menganggap gumpalan mendung sebagai raksasa.

Gelagat semacam itu mungkin akan menguat dalam beberapa waktu ke

---

<sup>11</sup>Perkiraan ini didasarkan pada asumsi bahwa TNI telah mengalami isolasi dari dunia luar, termasuk program IMET (*International Military Education and Training*) dan E-IMET (*Extended-IMET*) Amerika. Akibatnya sebagian besar perwira menengah sekarang, yang masih akan memegang tampuk pimpinan TNI hingga sekitar 10 tahun ke depan, adalah hasil pendidikan asli Indonesia. Mereka lebih konservatif, dan *narrow-minded*, dibandingkan dengan rekan-rekannya yang sempat mengenyam pengalaman internasional.



depan. Konflik horisontal dan vertikal di berbagai daerah bisa jadi membawa serta implikasi yang serius bagi kemampuan pemerintah pusat untuk membangun suatu pemerintahan yang kuat, yang akan bermuara pada ketidakpercayaan publik kepada pemerintahan sipil. Selain itu, jalan timpang dalam meniti buih liberalisasi perdagangan dan/atau berbagai bentuk globalisasi serta interdependensi dalam hubungan antarnegara mungkin memperkuat arus konservatisme itu dengan unsur-unsur baru, misalnya penguatan kembali patriotisme dan nasionalisme dalam pengertian yang sempit.<sup>12</sup>

Di kalangan sipil sendiri, masalahnya tidak lebih sederhana. Ketidakmampuan dan ketidakpedulian mereka pada masalah-masalah pertahanan negara merupakan awal ketika kebijakan negara di bidang itu akan sebagian besar, jika tidak seluruhnya, dirumuskan oleh tentara. Praktek otonomi daerah, tetapi di tengah kecenderungan politik lokal yang kental, barangkali justru membangkitkan kembali kerja sama antara aparat keamanan dengan elite sipil. Masuknya para mantan jenderal ke dalam jajaran partai politik sangat mungkin akan memperkuat gelegak konservatisme, jika tidak bahkan pro-militeris, dalam berbagai ranah kebijakan politik yang melibatkan penggunaan tentara.

Sebab itu, tidak mengherankan jika pemerintahan pasca-Soeharto sampai

sekarang gagal membangun konsensus apakah pola hubungan sipil-militer di Indonesia akan mengikuti model kesetaraan (*equal-partnership*), seperti yang dirumuskan oleh Peter Feaver atau Rebecca Schiff<sup>13</sup> atau pola hubungan supremasi-subordinasi seperti yang diyakini oleh Samuel Huntington. Akibatnya adalah kekosongan program yang realistis tentang bagaimana menempatkan tentara dalam negara demokrasi. Tumbangya Soeharto sempat menaburkan benih-benih demokrasi. Namun bisa jadi persemaian benih itu akan terganjal justru oleh pandangan-pandangan romantis kaum sipil yang gagal mengorganisir dirinya sebagai suatu kekuatan demokratis. Pilihan-pilihan strategis yang dimiliki oleh elite sipil semata-mata mengandalkan pada kecanggihan manuver politik.

Kesulitannya, strategi seperti itu sangat tergantung pada naluri *personal* seorang pimpinan negara, tidak pada kalkulasi tawar-menawar politik. Gus Dur mencoba menerapkan "jurus mabuk", berpijak pada prinsip pengendalian tentara secara objektif (*objective civilian control*). Hingga tingkat tertentu, Megawati tampaknya lebih menyukai strategi alternatifnya, pengendalian tentara secara subjektif (*subjective civilian control*). Berbeda dari pendahulunya, Megawati membiarkan tentara memiliki ruang gerak yang cukup luas dalam berbagai hal, khusus-

<sup>12</sup> Bahasan lebih lanjut, lihat Anggoro (2000b).

<sup>13</sup> Untuk bahasan teoretis tentang format hubungan sipil-militer lihat, antara lain, Schiff (1999); Huntington (1957); Feaver (1996); dan Kohn (1997).



nya reorganisasi internal, bisnis militer, dan peradilan para perwira.

Masih terlalu pagi untuk menilai, strategi mana yang lebih efektif untuk membawa tentara ke dalam tatanan pemerintahan demokratis (*democratic governance*). Gus Dur menempuh pilihan konfrontasional yang pada akhirnya justru membuka peluang bagi TNI untuk melakukan konsolidasi. Megawati, meski lebih akomodatif, berbuat kekeliruan ketika ingin mengangkat Letnan Jenderal Ryamizard Ryacudu, waktu itu Panglima Kostrad, sebagai panglima TNI. Di mata tentara, semua itu menimbulkan kesan ketidakmampuan dan/atau intervensi politisi sipil dalam mengatur tentara. Ketentuan yang tertuang dalam UU Pertahanan Negara sebenarnya mengharuskan jabatan Panglima dipegang oleh mereka yang pernah atau sedang menjabat sebagai Kepala Staf. Ryacudu, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan itu, seharusnya tidak memiliki cukup kualifikasi untuk dicalonkan. Di mata tentara, taktik Gus Dur dianggap sebagai representasi dari keterlibatan sipil yang berlebihan (*civilian overreach*) dalam masalah organisasi tentara. Di pertengahan 1940-an, campur-tangan sipil seperti itu menimbulkan reaksi luar biasa dari kalangan TNI, konon bahkan merupakan awal keinginan TNI untuk terjun dalam kancah politik (Mabes ABRI, 1999: 42).

Kejadian serupa dapat berulang di masa yang akan datang. Tentara memerlukan doktrin yang handal dan sanggup menanamkan etos kesatria-an. Mereka dituntut memiliki keren-

dahan hati untuk tunduk pada institusi politik sipil. Semua itu tidak akan runtuh dari langit dan harus diperjuangkan. Kalangan sipil harus tahu apa yang mereka kehendaki. Perumusan peran baru tentara dalam negara transisi memerlukan cetak biru sistematis yang bertolak dari pembacaan realitas, bingkai teoretisasi yang handal, dan keberpihakan kepada kepentingan publik. Tanpa semua itu, tumbangnya rezim Soeharto hanya akan menjadi *interregnum*, sebelum Indonesia kembali memasuki masa gelap di bawah kekuasaan Leviathan baru.

## PENUTUP

Struktur politik transisi di Indonesia, sampai empat tahun pertama setelah tumbangnya Soeharto, masih didominasi oleh lapisan militeris yang memberikan konsesi bagi, atau sekurang-kurangnya toleransi, dan independensi kepada, tentara sebagai imbalan dukungan politik mereka. Fungsi institusi-institusi politik transisi, termasuk ketika harus membawa tentara ke dalam tatanan demokrasi, oleh karenanya sangat mengandalkan pada sumber daya dan taktik manuver dalam negosiasi antara elite sipil dan militer. Negosiasi seperti itu akan sangat melelahkan.

Gejala serupa, pasang surut tak berkesudahan, terjadi di hampir semua rezim pasca-militer (Stanley, 2001: 771-791). Di Indonesia masa transisi telah menampilkan fenomena menarik dan sekaligus mengkhawatirkan. Se-



lagi politisi sipil berperilaku seperti Hamlet sang Peragu, tentara malahan menjadi semakin Quixotic. Suka atau tidak, mereka adalah pelaku-pelaku sejarah, dan tentu menyumbang peran tertentu dalam pembentukan budaya demokrasi, dan oleh karenanya titik awal ketika aturan-aturan demokrasi sudah menjadi *the only game in town* seperti kata Linz.

Akibatnya, politik transisi tak pernah dapat dikalkulasi, penuh misteri, serba misterius. Konsolidasi demokrasi, anthropolitik, tampaknya tetap akan menjadi harapan yang tak mudah diraih. Lebih dari itu, di tengah kerumunan Hamlet dan Quixote, negosiasi itu dapat terjerumus ke dalam jeratan *Oedipus complex*. Sanggama antara kelelahan terhadap politik transisi (*transition fatigue*), sisa-sisa konservativisme panoptik, dan haru-biru konflik berkepanjangan serta kemandekan ekonomi, merupakan ancaman paling buruk terhadap demokrasi sejati. Semua itu membuka peluang bagi tentara untuk melakukan mimikri (Bhabha, 1994), yang kemudian memberi pijakan baru untuk menuntut semakin banyak kompromi. Apakah Indonesia akan kembali memasuki mimpi buruk seperti itu, tak seorangpun dapat menjawab. Menjelang ulang tahun TNI yang ke-58, terlihat beberapa gelagat yang mengkhawatirkan. Tarik-ulur dalam pembahasan RUU TNI dan rencana pengadaan kapal oleh provinsi Riau untuk Angkatan Laut merupakan sebagian dari fenomena mimikri tentara dalam kehidupan politik.

## KEPUSTAKAAN

- Anggoro, Kusnanto. 1997a. "Transisi Permanen: Tiga Skenario untuk Indonesia Pasca-Soeharto", *Makalah Diskusi*, Forum Indonesia Muda, 26 Juni.
- \_\_\_\_\_. 1997b. "Rekonstruksi Budaya Politik Indonesia", dalam J. Soedjati Djiwandono dan T. A. Legowo (ed.), *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies).
- \_\_\_\_\_. 2000a. "Security of State, Resurgence of Democracy, and Civil-Military Relations in Indonesia", *Monograph*, (Mainz: Institut für Politikwissenschaft, Johannes Gutenberg Universität-Mainz).
- \_\_\_\_\_. 2000b. "Globalization and the Military in Indonesia: The Politics of Framing and the Dynamic of Changes", DSSEA Project (Toronto: Toronto University Press).
- \_\_\_\_\_. 2001a. "Harta, Singgasana, dan Pedang", dalam Anas Saidi dan Jaleswari Pramodhawardani (ed.), *Military without Militarism: Suara dari Daerah* (Jakarta: PMB-LIPI).
- \_\_\_\_\_. 2001b. *Indonesian Military and the Challenges of Local-Global Nexus* (New Delhi: Konrad Adenauer Stiftung).
- \_\_\_\_\_. 2002. "Doktrin, Strategi dan Postur Pertahanan Indonesia Masa Depan", dalam kumpulan tulisan menyambut Hari Ulang Tahun CSIS ke-30 (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies).
- Bacevich, A.J. 1997. "Tradition Abandoned: America's Military in a New Era", *National Interest* 48 (Summer).
- Bernstein, Richard J. 1976. *The Restructuring of Social and Political Theory* (Oxford: Basil Blackwell).
- Bhabha, Hommi. 1994. "Of Mimicry and Man: The Ambivalence of Colonial Discourse," *The Locus of Culture* (New York: Penguin).



- Desch, Michael. 1996. "Threat Environment and Military Missions", dalam Larry Diamond and Marc Plattner, *Civil-Military Relations and Democracy* (Baltimore: The John Hopkins University Press).
- El Hassan bin Talal, Pangeran. 2001. *The Club of Rome Conference*, Valdiva, Chile, 12-14 November.
- Feaver, Peter. 1996. "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control," *Armed Forces & Society* 23 (Winter).
- Hagopian, Francis. 1990. "Democracy by Undemocratic Means", *Comparative Political Studies* 23 (July).
- Hunter, Wendy. 1997. *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers* (The University of North Carolina Press).
- Huntington, Samuel P. 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press).
- Karl, Terry. 1990. "Dilemmas of Democratization in Latin America," *Comparative Politics* 23 (October).
- Kohn, Richard. 1997. "How Democracies Control the Military," *Journal of Democracy* 8 (October).
- Loveman, Brian. 1993. *The Constitution of Tyranny* (Pittsburgh and London: The University of Pittsburgh).
- Mabes ABRI. 1999. "Redefinisi, Reposisi dan Reaktualisasi Peran ABRI dalam Kehidupan Bangsa", *Pokok-pokok Kebijakan Menhankam/Pangab*, Edisi 2 (Jakarta: Markas Besar ABRI).
- Matthews, Lloyd J. 1994. "The Need for An Officers' Code of Professional Ethics," *Army* (March).
- O'Donnell, Guillermo. 1997. "Illusions About Consolidation", dalam Larry Diamond et. al, *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives* (Baltimore: The John Hopkins University Press).
- Schiff, Rebecca L. 1999. "Conception of Civil-Military Relations and Democracy," dalam David R. Mares (ed.), *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia, and Central Europe* (Boulder, Colo: Westview Press).
- Stanley, Ruth. 2001. "Modes of Transition v. Electoral Dynamics: Democratic Control of the Military in Argentina and Chile", *Journal of Third World Studies* (Fall).
- Stepan, Alfred. 1988. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press).



# Kepemimpinan Kerumunan dan Ancaman Disintegrasi Bangsa\*

Imam B. Prasodjo

*Gejolak sosial yang terjadi di Indonesia sedikit banyak terkait dengan transformasi sosial yang terjadi di dunia internasional. Terjadinya transformasi sosial di era Perang Dingin ini menciptakan tatanan masyarakat baru yang diwarnai dengan tumbuhnya pengelompokan sosial yang bernuansa "primitif" dan berakar pada komunitas emosional lokal. Kondisi sosial ini sangat mengkhawatirkan munculnya konflik-konflik brutal antara kelompok-kelompok identitas yang dapat menciptakan terjadinya kekerasan secara komunal seperti yang terjadi di Rwanda, Somalia, Burundi, Bosnia-Herzegovina, Tajikistan, Chechnya, dan Kosovo.*

## KONTEKS MASALAH

**M**EMASUKI milenium baru ini ada satu pertanyaan penting: "Betulkah saat ini kita memasuki era fragmentasi sosial"? Ilmuwan sosial seperti Michel Maffesoli menggambarkan betapa kini telah lahir fakta sosial baru berupa *neo-tribalism* — suatu tatanan sosial disintegratif yang rentan terhadap konflik komunal (Maffesoli, 1996). Pergantian milenium telah ditandai dengan terjadinya berbagai benturan sosial dahsyat antara berbagai kelompok identitas yang tumbuh atas dasar ikatan etnis, ras, bahasa, budaya, aga-

ma, asal daerah dan faktor-faktor lain yang dapat mengancam peradaban manusia. Freeman (1998) pun bertanya, "Apakah saat ini kita sedang menyaksikan kembalinya era primitif"? Kekhawatiran ini ternyata sejalan dengan hasil diskusi UNESCO tiga dasawarsa lalu yang berakhir dengan nada agak pesimistis seperti terekam pada hasil laporannya (UNESCO, 2000).

Kerisauan semacam ini kini seharusnya lebih menghinggap perasaan kita yang hidup di Indonesia. Perubahan sosial di era reformasi yang sungguhpun disambut rasa antusias dan penuh harap, namun tak dapat dipungkiri, diiringi rasa was-was yang mendalam. Upaya keluar dari krisis ekonomi yang hingga kini belum juga berhasil ternyata diikuti dengan krisis sosial bertubi-tubi, yang semakin

---

\* Tulisan ini telah disajikan pada Pertemuan Ilmiah Kongres Himpunan Psikologi Indonesia (HIMPSI) VIII, Bandung 20-22 Oktober 2000, dan dalam versi pendek telah terbit pada Mingguan TEMPO, 5 November 2000.



lama semakin tak terkendali. Berbagai benturan sosial di berbagai wilayah seperti Aceh, Pulau Timor, Kepulauan Maluku, Sambas — Kalimantan, Wamena — Irian Jaya dan lain-lain, segera menyadarkan kita bahwa saat ini, kita tengah berada di ujung tebing disintegrasi sosial total.

Atmosfir "pertempuran" ini juga ternyata terefleksi pada pertentangan sengit antarkalangan elite politik. Reformasi yang terjadi, tak terelakkan lagi, mendorong pada pergantian "kelas penguasa baru" (*the new ruling class*) yang secara langsung berdampak pada terjadinya ketegangan-ketegangan sosial. Gejolak sosial secara nyata sering terjadi akibat konflik elite politik yang tak terkendali. Dalam situasi ini, sederet pertanyaan pun muncul. Kecenderungan tipe elite politik seperti apakah sebenarnya yang lahir saat ini? Poia perilaku bagaimanakah yang cenderung muncul dalam situasi perubahan semacam ini, dan bagaimanakah pengaruh perilaku mereka terhadap tatanan masyarakat? Tulisan ini secara singkat akan menjawab pertanyaan-pertanyaan ini, dan secara khusus akan membahas kaitan antara perilaku elite politik baru di Indonesia ini dengan ancaman disintegrasi sosial.

## TRANSFORMASI SOSIAL DAN TIPE BARU ELITE POLITIK

Gejolak sosial yang terjadi di Indonesia sedikit banyak terkait dengan transformasi sosial yang terjadi di dunia internasional. Runtuhnya blok So-

viet dan mudahnya kekuasaan komunis telah menciptakan perubahan tatanan politik yang sangat signifikan di akhir abad ke-20. Berbagai konflik ideologis yang telah tereduksi dalam Perang Dingin pada pertengahan 1980-an, mengalami proses pemudaran sangat drastis. Maka, Fukuyama (1986), dengan penuh percaya diri mengumandangkan *The End of History* sebagai penegasan atas puncak kemenangan demokrasi liberal Barat, dan berakhirnya suatu evolusi ideologi yang kini telah mencapai bentuk final.

Namun, ironisnya, dengan berakhirnya Perang Dingin dan terjadinya transformasi sosial ini, tumbuh tatanan masyarakat baru yang diwarnai dengan tumbuhnya pengelompokan sosial yang bernuansa "primitif", yang dalam istilah Maffesoli (1996) disebut sebagai "kerumunan tanpa wajah" (*the faceless crowd*) atau "tribalisme" yang berakar pada komunitas emosional lokal.<sup>1</sup> Yang mengkhawatirkan dalam konfigurasi sosial baru ini adalah munculnya konflik-konflik brutal antara kelompok identitas sebagaimana terjadi di Rwanda, Somalia, Burundi, Bosnia-Herzegovina, Tajikistan, Chechnya, dan Kosovo. Kini, ketegangan antarberbagai kelompok pun tampak meluas sejalan dengan arus

---

<sup>1</sup> Terminologi "tribalisme" ini mengacu pada pengertian munculnya pengelompokan sosial dengan sikap partikularistik dan bermoral rendah akibat sedikitnya rasa belas kasihan, yang dalam berbuat kebaikan hanya tertuju pada sesama kerabat sukunya saja, dan saat berperilaku buruk terhadap kelompok lain, tak menganggapnya sebagai bentuk kejahatan (Freeman, 1998: 16).



transformasi sosial struktur kekuatan global. James Rosenau berkesimpulan: "semakin cepat tingkat perubahan, semakin besar kemungkinan terjadinya kekerasan komunal" (dikutip dalam Maynard, 1999: 6).

Berbagai perubahan di tingkat global ini tentu memiliki pengaruh penting pada masyarakat Indonesia. Apalagi, saat ini hampir tak ada satu pun bagian dunia yang tak terkait dengan situasi global. Namun, kondisi sosial-politik lokal Indonesia sendiri juga sangat menentukan corak gejolak sosial yang terjadi. Otoritarianisme panjang sejak 1959 di Indonesia dan proses pembangunan non-partisipatif selama Orde Baru, ikut membentuk tajamnya fragmentasi sosial. Proses pembangunan sentralistis telah menciptakan semakin tegasnya garis-garis batas antarkelompok sosial yang tidak saja semakin memisahkan masyarakat ke dalam kelompok kaya dan miskin, tetapi sekaligus juga membelah mereka ke dalam pengelompokan atas dasar etnis (kultur), ras (ciri-ciri fisik), dan agama. Akibatnya, masyarakat Indonesia terbagi ke dalam sekat-sekat komunitas emosional di mana komunitas satu dengan lainnya "tak saling mengenal" karena langkanya saluran-saluran sosio-kultural (*socio-cultural linkages*).

Dalam struktur sosial semacam inilah reformasi di negeri kita terjadi. Pergantian kekuasaan rezim Soeharto, yang kemudian diikuti oleh akumulasi kemarahan massa, mengakibatkan ledakan-ledakan sosial yang terjadi

secara beruntun. Kekuasaan otoriter yang telah berlangsung sekian lama, membuahkan protes-protes sosial yang menggugat seluruh jaringan birokrasi, baik sipil maupun militer, yang selama ini dianggap sebagai alat kontrol kekuasaan represif. Di saat kontrol sosial mulai mengendur akibat gugatan ini, muncul konflik-konflik horisontal yang tajam. Akibat fragmentasi sosial yang parah dan kuatnya pengelompokan masyarakat atas dasar ikatan-ikatan primordial, konflik-konflik sosial pun dengan mudah tereskalasi dan bersifat brutal.

Dalam rahim sosial semacam inilah tipe kepemimpinan politik era reformasi dilahirkan. Panggung politik kita banyak dihiasi oleh elite-elite politik yang banyak di antaranya merupakan wakil dari komunitas-komunitas emosional dalam masyarakat. Sirkulasi kekuasaan yang tak normal yang terjadi selama kekuasaan Orde Lama dan Orde Baru, dengan sertamerta menghasilkan figur-figur pemimpin politik dadakan, yang tumbuh bukan dari hasil seleksi ketat, namun akibat peristiwa insidental dari suatu kerumunan massa. Reformasi yang kini menciptakan begitu banyak kerumunan marah (*angry crowds*), dengan sertamerta menjadi tempat subur bagi lahirnya tipe "kepemimpinan kerumunan" (*crowd leadership*).

Apa jadinya bila panggung pemimpin politik kita dipenuhi oleh tokoh-tokoh bertipe *crowd leaders*? Freud (1921) memperkenalkan *hypnotic theory* untuk menjelaskan model kepemim-



pinan ini. Menurutnya, tipe kepemimpinan ini sangat bertumpu pada pola kepatuhan mekanistik para pengikut suatu kelompok terhadap pemimpinnya. Pola kepatuhan ini segera mendapatkan dukungan akibat mudahnya proses penularan (*suggestability*) terhadap anggota lain, sehingga memunculkan kepatuhan kolektif. Dengan demikian, hubungan pemimpin terhadap pengikutnya, seperti menjelma bagai seorang aktor panggung yang mampu "menghipnotis" penontonnya dalam sebuah pertunjukan. Dalam penjelasan McClelland (1996: 687) hal ini dilukiskan:

*Either the hypnotist could in some sense be said to create a hypnotic relationship between himself and the entire audience in the theatre, or it could be said that any performer could "electrify", or "magnetize"; or hypnotise an audience.*

Jadi, dapat dibayangkan, dalam pola hubungan seperti ini, sikap rasional yang kritis antara yang dipimpin terhadap yang memimpin akan sulit terjadi karena mereka yang dipimpin mengalami keterkaguman luar biasa terhadap pemimpinnya. Dalam kaitan ini, teori hipnotis Sigmund Freud terlihat paralel dengan teori Max Weber tentang tipe kepemimpinan kharismatik. Pola kepemimpinan kharismatik, dalam batas tertentu, mirip dengan model kepemimpinan hipnotis, karena sama-sama melihat adanya hubungan kekuasaan yang sangat asimetris antara pemimpin dan yang dipimpin.

Kharisma dapat melekat pada seorang pemimpin sebagai akibat adanya persepsi rakyat bahwa pemimpin-

nya itu memiliki "suatu sifat dari suatu kepribadian yang berbeda dari orang biasa dan diperlakukan seolah-olah diberkati dengan kekuatan-kekuatan gaib, melebihi manusia biasa, atau sedikit-tidaknya dengan kekuatan-kekuatan atau kecakapan yang luar biasa" (Weber dikutip oleh Willner dan Willner, 1984: 167).

Oleh karena itulah, sulit diharapkan bahwa tipe kepemimpinan semacam ini akan produktif dalam membangun iklim demokrasi. Demokrasi hanya dapat dibangun secara sehat bila berkembang prinsip dasar otonomi tiap-tiap individu, yang oleh Held (1987: 271) disebut *democratic autonomy*. Artinya:

*Individuals should be free and equal in the determination of the conditions of their own lives; that is, they should enjoy equal rights (and, accordingly, equal obligations) in the specification of the framework which generates and limits opportunities available to them, so long as they do not deploy this framework to negate the rights of others.*

Namun demikian, dalam suatu masyarakat yang tengah mengalami fragmentasi sosial, tipe pemimpin kharismatik sebenarnya dapat berfungsi sebagai lambang persatuan, dan dapat dijadikan alat untuk menciptakan suatu konsensus nasional khususnya bila kharisma yang ada dapat dikelola sedemikian rupa sehingga mampu memperoleh kesetiaan semua atau sebagian besar kelompok yang ada. Tetapi sebaliknya pula, pola kepemimpinan kharismatik dapat pula membahayakan kehidupan masyarakat karena kepemimpinan semacam itu dapat dengan mudah membangkitkan emosi pendukungnya. Bila terjadi perseteruan antar-



pemimpin politik kharismatik, masing-masing kelompok pendukung emosionalnya akan dengan mudah pula terseret dalam arena konflik.

Hal yang lebih mengkhawatirkan tentang tipe kepemimpinan kharismatik dalam kaitannya dengan demokrasi adalah bahwa tipe kepemimpinan ini cenderung kurang menghargai kekuasaan yuridis impersonal yang didasarkan pada norma-norma rasional. Padahal, demokrasi hanya dapat ditegakkan manakala aturan-aturan yang disepakati bersama dapat ditegakkan. Kepemimpinan kharismatik juga bersifat tidak stabil, suka menciptakan hal-hal baru, dan perilakunya cenderung sulit diprediksi. Akibat dari hal ini, upaya *institution building* atau membangun tatanan sosial atas dasar *rule of law* akan sulit dilakukan. Dengan kata lain, para pemimpin kharismatik yang biasanya lahir di tengah situasi ketidakpastian, pada gilirannya, akan menciptakan ketidakpastian baru.

## ELITE POLITIK DAN ANCAMAN DISINTEGRASI

Saat pertama kali reformasi digulirkan, harapan pertama yang tumbuh di banyak kalangan adalah segera dilakukannya pergantian kepemimpinan politik secara fundamental. Reformasi akan sulit sekali dilaksanakan tanpa adanya perubahan komposisi elite politik. Oleh karena itu, saat terjadi Sidang Istimewa MPR 1998 sebagai akibat desakan reformasi, dikeluarkan Ketetapan MPR-RI Nomor XIV/MPR/1998, yang salah satu pasalnya berisi percepatan penye-

lenggaraan Pemilihan Umum, yakni "dilaksanakan pada bulan Mei atau selambat-lambatnya bulan Juni 1999".

Namun, mekanisme Pemilu yang dilaksanakan tahun lalu belumlah menghasilkan wakil-wakil rakyat yang benar-benar didasarkan atas proses pemilihan rasional dari tiap-tiap individu pemilihnya. Pemilu yang dilaksanakan dengan mengadopsi sistem proporsional dan dilakukan secara terburu-buru, tidak memungkinkan para pemilih untuk mengenal calon wakil-wakil mereka di DPR. Kontrol lebih besar dalam menentukan komposisi para elite politik justru terletak pada para pengurus partai, bukan para pemilih, karena memang merekalah yang sejak awal menentukan daftar calon wakil-wakil rakyat di tiap daerah pemilihan. Ini semua mengingatkan pada kritik atas distorsi demokrasi yang dikemukakan oleh Mosca (1939) yang menyebutkan bahwa wakil-wakil rakyat pada hakikatnya tidak ditentukan oleh para pemilih dalam Pemilu, namun oleh "para bos partai". Mosca menilai bahwa: "*A candidacy is always the work of a group of people united for a common purpose, an organized minority which inevitably forces its will upon the disorganized majority*" (dikutip dalam Parry, 1986: 38). Akibatnya, para wakil rakyat lebih cenderung berperan sebagai alat kekuasaan ketua partai.

Namun, distorsi yang lebih permanen justru terletak dalam struktur masyarakat sendiri yang belum memberi peluang luas untuk munculnya kemandirian tiap-tiap warga. Situasi sosial dalam masyarakat kita, hingga kini ma-



sih ditandai dengan kuatnya struktur masyarakat komunal yang diikat oleh ikatan-ikatan primordial ketat atau struktur paternalistik yang menghambat tumbuhnya proses kemandirian tiap-tiap individu. Bahkan, komunitas seringkali secara sosial dan kultural bersifat *oppressive* terhadap anggota-anggotanya yang dianggap tidak sejalan dengan semangat kolektivitas. Tekanan itu, menurut Kymlicka (1993), bahkan dapat berujung pada subordinasi atau pengungkungan potensi individu yang mengancam ketenangan psikologis. Padahal, demokrasi mensyaratkan tumbuhnya masyarakat yang di dalamnya terdiri dari individu-individu yang bebas dan egaliter sehingga dalam berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan secara otonom.

Oleh karena itu, tatanan masyarakat yang bebas dan egaliter haruslah menjadi komitmen kita bersama. Tumbuhnya partai-partai politik ataupun pola-pola kepemimpinan politik, harus secara bertahap dibebaskan dari manipulasi berbagai ikatan primordial sempit dan dominatif, mitos-mitos kesakralan yang menipu, ataupun pola otoritas tradisional maupun kharismatik yang mengekang.

Namun, saat ini, sulit disangkal bahwa komposisi elite politik utama di era reformasi ini masih merupakan refleksi dari tatanan masyarakat komunal. Bila kita ambil contoh tiga figur politik utama — Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, dan Amien Rais, sulit untuk tidak mengatakan bahwa mereka ini bukanlah tipe pemim-

pin yang secara eksklusif mewakili kelompok-kelompok sosial tertentu yang didasarkan pada ikatan-ikatan primordial ataupun jenis pemimpin yang muncul sebagai hasil kerumunan.

Abdurrahman Wahid adalah tokoh yang lahir dari lingkungan yang menurutnya sendiri memiliki sub-kultur tersendiri [Rahardjo (ed.), 1974]. Lahir dan tumbuh dari suatu komunitas yang memiliki tradisi yang menempatkan kedudukan kyai dan keluarganya sebagai superordinat. Para santri harus menunjukkan hormat dan kepatuhan mutlak kepada gurunya (Dhofier, 1982). Oleh karena itu, di tengah berbagai nilai positif lain kultur pesantren, Nurcholish Madjid menandai adanya "religio-feodalisme" suatu sikap feodal yang dibungkus dengan baju keagamaan (lihat Pesantren, 1984). Betapapun Abdurrahman Wahid berkeinginan untuk bersikap egaliter, agaknya akan sulit untuk melaksanakan niatan itu bila ia masih berhubungan erat dengan komunitas asalnya yang hingga kini belum juga mengalami perubahan berarti.

Dalam konteks yang berbeda, Megawati juga masuk dalam panggung elite politik nasional dengan modal dukungan komunitas emosional, yakni warga Marhaen, warisan sosial orang tuanya. Kharisma ayahnya, Bung Karno, diadopsi secara efektif untuk mendapatkan dukungan politik. Tanpa itu, agaknya kemampuan (*achievement*) maupun *track record* karir politik yang kurang menonjol, akan sulit menghantarkan Mega sebagai tokoh sentral dalam percaturan politik nasional. Betapa tidak,



riwayat pendidikan Mega memang serba tanggung, tak tamat saat kuliah di Fakultas Pertanian Universitas Padjadjaran, Bandung, dan juga hanya bertahan dua tahun (1970-1972) saat melanjutkan kuliah di Fakultas Psikologi UI. Namun, ia bukan sama sekali tidak memiliki modal pribadi. Sikap Megawati, yang menurut penilaian Ibu Hartini "tidak emosional, berpikir panjang dan mengayomi", bisa jadi merupakan modal yang sangat baik dalam berperilaku di tengah semrawutnya perilaku tokoh politik lain yang saat ini banyak yang dinilai publik sebagai "emosional, reaktif, dan ucapannya banyak yang kontroversial" (Taju dan Dewanto, 1997: 211).

Amien Rais barangkali merupakan satu-satunya figur elite politik utama yang lahir dari kalangan keluarga biasa, tak ada status *borrowing* dari siapa pun. Namun, Amien Rais muncul menjadi pemimpin politik lebih karena suatu kecelakaan sejarah (*a historical accident*). Karirnya yang sejak awal sebagai dosen, memperjelas bahwa dia bukanlah pemimpin yang sejak lama mempersiapkan diri untuk masuk ke jajaran elite politik utama. Namun, barangkali, Amien Rais adalah salah satu contoh terbaik figur politik yang lahir dari hasil kerumunan. Oleh karena itu, Amien Rais tentu memiliki pendukung yang tak kalah fanatiknya dibandingkan dengan Abdurrahman Wahid maupun Megawati. Dukungan emosional dari pendukungnya yang ia peroleh akibat kemunculannya sebagai *the crowd leader* menjadi semakin kuat karena Amien Rais juga sempat

menjabat selama beberapa tahun sebagai Ketua Umum Pimpinan Pusat Muhammadiyah sejak tahun 1995 — salah satu organisasi keislaman terbesar di Indonesia.

Dengan figur elite politik semacam ini, upaya untuk memperkuat integrasi sosial di tengah maraknya ancaman disintegrasi, sebenarnya sangat mungkin dilakukan, bila ketiga tokoh ini mampu mengintegrasikan diri ke dalam kepemimpinan bersama (*collective leadership*) yang kompak. Namun, yang sekarang justru terjadi adalah adanya fragmentasi yang cukup tajam di antara ketiga pemimpin politik ini. Bila di kalangan mereka terjadi perdebatan sengit terbuka hingga keluar kata-kata liar emosional yang tak terkendali, maka dapat dipastikan perilaku mereka akan memunculkan kerawanan sosial.

Dari uraian ini, beberapa proposisi dapat disusun. Sebuah negeri yang para pemimpin utama lahir dari komunitas emosional ataupun kerumunan, maka masyarakat di dalamnya akan dihadapkan pada situasi sangat rawan. Semakin tinggi intensitas konflik yang terjadi di kalangan elite ini, semakin tinggi pula tingkat kerawanan sosial yang akan terjadi. Semakin tinggi derajat emosi para elite politik berseteru, semakin tinggi pula keterlibatan emosional masing-masing pengikutnya. Bila konflik antarelite menjadi tak terkendali, maka benturan sosial antarkelompok pendukungnya akan bersifat brutal. Maka, ancaman disintegrasi sosial pun menjadi semakin nyata.



Bila konflik-konflik brutal terjadi di mana-mana, dan telah mengakibatkan ribuan penduduk mati atau terluka, memunculkan arus pengungsi besar yang hidup di tenda-tenda dalam keadaan lapar berkepanjangan dan trauma, maka negeri itu akan mengalami situasi *complex emergencies*, yakni suatu situasi darurat multidimensional yang membawa penderitaan luar biasa pada penduduk. Bila ini terjadi, apapun kemakmuran yang tersedia dalam negeri itu tak sedikit pun akan berarti.

## KEPUSTAKAAN

- Freeman, Michael. 1998. "Theories of Ethnicity, Tribalism and Nationalism" dalam Kenneth Christie (ed.), *Ethnic Conflict, Tribal Politics: A Global Perspectives* (Surrey, Great Britain: Curzon Press).
- Freud, Sigmund. 1921. "The Leader and His Crowd: Sigmund Freud's Group Psychology and the Analysis of the Ego" dalam J. S. McClelland (ed.), *A History of Western Political Thought* (London: Routledge).
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man* (New York: Avon Books).
- Held, David. 1987. *Models of Democracy* (Cambridge: Polity Press).
- Madjid, Nurcholish. 1984. "Keilmuan Pesantren: Antara Materi dan Metodologi," *Pesantren*, No. Perdana.
- Maffesoli, Michel. 1996. *The Time of the Tribes: The Decline of Individualism in Mass Society* (London: SAGE Publications).
- Maynard, Kimberly A. 1999. *Healing Communities in Conflict: International Assistance in Complex Emergencies* (New York: Columbia University Press).
- McClelland, J.S. 1996. *A History of Western Political Thought* (London: Routledge).
- Mosca, G. 1939. *The Ruling Class* (ed. Livinston) (New York: McGraw-Hill).
- Parry, Geraint. 1969. *Political Elites* (London: George Allen & Unwin).
- Rahardjo, M. Dawam (ed.). 1974. *Pesantren dan Pembaharuan* (Jakarta: LP3ES).
- Taju, Ibrahim dan Nugroho Dewanto (ed.). 1977. *Profil dan Visi Perempuan Anggota DPR RI 1992-1997* (Jakarta: PT Pustaka Cidesindo).
- UNESCO. 2000. "Suicide or Survival? The Challenge of the Year 2000".
- Willner, Ann dan Dorothy Willner. 1984. "Kebangkitan dan Peranan Pemimpin-pemimpin Kharismatik" dalam Sartono Kartodirjo (ed.). *Kepemimpinan dalam Dimensi Sosial* (Jakarta: LP3ES).



# Mengurangi Dampak Buruk Dominasi Patriarki dalam Politik di Indonesia

Syafuan Rozi

*Tulisan ini secara khusus membahas tentang ketimpangan struktur dan kultur politik Indonesia akibat dominasi patriarki secara politik di Indonesia sejak merdeka sampai dengan sekarang. Belajar dari pengalaman ini, sebenarnya tidak ada rintangan hukum formal yang menghalangi perempuan untuk ambil bagian dalam pengambilan keputusan atau pembuatan kebijakan publik di Indonesia, namun jumlah perempuan yang memegang jabatan-jabatan terpilih masih tetap rendah. Selama 58 tahun terakhir ini, perempuan Indonesia telah menghadapi sejumlah hambatan dalam lingkungan publik dan pribadi, di mana secara politik, hukum, sosial, budaya dan ekonomi mereka sering dikecewakan. Ketidakberuntungan ini tertanam secara terstruktur dalam masyarakat Indonesia.*

## NO WOMAN IN POLITICS, NO BALANCE: PEREMPUAN MARGINAL DALAM POLITIK ADALAH KETIMPANGAN

**S**ALAH satu kredo penting dari tiap kerangka kerja demokrasi dan *good governance* adalah prinsip penegakan hak asasi manusia (HAM), termasuk di dalamnya hak-hak partisipasi politik bagi laki-laki dan perempuan yang sama. Isu *gender* kini telah menjadi isu yang mendunia. Pengembangan setiap agenda politik yang tidak memasukkan unsur perspektif, pandangan dan pengalaman dari pihak laki-laki dan perempuan yang akan terkena dampak dari agenda tersebut kini tidak lagi dapat diterima. Namun,

lepas dari segala upaya yang dirintis selama sekian abad oleh tokoh-tokoh perempuan terkemuka di dunia dan beberapa laki-laki pula, pengakuan dan pelaksanaan hak-hak politik dan sosial-ekonomi antara laki-laki dan perempuan masih saja belum seimbang. Padahal, kaum perempuan adalah separuh populasi dunia, 50 persen dari total tenaga kerja, namun mereka juga adalah sekitar satu milyar manusia yang hidup dalam belenggu kemiskinan. Pengambilan keputusan dan penyusunan prioritas tetap saja berada di tangan kaum laki-laki. Struktur yang dibangun masih timpang, perempuan masih cenderung dalam posisi marginal atau pelengkap pengembira saja.



Di awal abad ke-21, ada gejala bahwa lebih dari 95 persen negara di dunia telah menjamin dua hak demokratis perempuan yang paling mendasar, yaitu hak memilih (*right to vote*) dan hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan (*right to stand for elections*). Ada data yang mengungkap bahwa "Negeri Kiwi" Selandia Baru adalah negara pertama yang memberikan hak suara kepada kaum perempuan, tepatnya pada tahun 1893; dan selain itu tercatat pula negeri Finlandia, menjadi negara pertama yang telah mengadopsi kedua "hak demokratis mendasar tersebut" sejak tahun 1906 (Nadezhdashvedova, 2002). Sementara itu, patut untuk diprihatinkan, bahwa masih ada sejumlah negara yang menolak dan belum bersepakat untuk menegakkan "dua hak dasar politik perempuan" tersebut. Hak memilih dan hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan masih diperdebatkan dan bahkan ada yang menolak untuk diberikan kepada kaum perempuan, sebagai warga negara yang tidak mungkin dibantah keberadaannya.

Sesuai dengan teori demokrasi yang universal, hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan, untuk menjadi kandidat, dan melakukan pemilihan, perlu diadakan dan berdasarkan pada hak pilih warga negara tanpa membedakan status *gender*. Namun dalam kenyataannya, hak pilih perempuan tetap cenderung dibatasi lewat berbagai cara, mau diakui atau tidak. Ada semacam mitos atau anggapan yang sukar diterima nalar yang sehat bahwa pada dasarnya hanya calon laki-laki yang

mempunyai hak pilih. Perempuan adalah warga negara kelas dua saja. Hal ini cenderung berlaku, tidak hanya di dalam "demokrasi parsial" dan "transisi demokrasi" yang sedang berkembang, tetapi juga masih terjadi pada negara demokrasi yang sudah mapan —ketika para politisi memakai isu *gender*— untuk berkompetisi atau bahkan memfitnah dan memutar balik fakta pesaing politiknya yang kebetulan berbeda jenis kelamin.

## PEMILU, POSISI KUOTA PEREMPUAN DAN KOMPETISI SEHAT

KPU atau Komisi Pemilihan Umum di waktu yang akan datang diharapkan merupakan penyelenggara pemilu yang tidak lagi cenderung diisi oleh pemain politik seperti selama Orde Baru dan pemilu I era reformasi. Isu representasi perempuan dalam KPU, suka atau tidak, akan menjadi agenda publik yang tak terhindarkan. Agak sukar diharapkan adanya keadilan apabila isu keadilan *gender* diabaikan dalam lembaga ini. Tekanan publik agar para wasit sekaligus para pemain (wakil partai politik) keluar seperti keanggotaan KPU Pemilu 1999 sudah cenderung mulai diberlakukan untuk KPU Pemilu 2004. Selain itu, KPU di waktu ke depan tidak hanya diharapkan bisa menjalankan teknis operasional pemilihan anggota legislatif dan presiden secara demokratis dan langsung, memberikan peringatan dan alternatif sanksi kepada pelanggar aturan pemilu, tetapi juga memberikan perhatian terhadap *voters education* atau



pendidikan dan pencerahan bagi pemilih, khususnya pemilih pemula. Independensi, transparansi dan komunikasi politik harus dibuka lewat akses internet/*website*, radio, televisi dan media cetak lainnya.

Bagi para aktivis pembela hak-hak politik perempuan, sistem pemilu juga menjadi persoalan besar dalam hubungannya dengan keterwakilan perempuan. Pengalaman empiris di seluruh belahan dunia menunjukkan adanya korelasi atau hubungan yang erat antara sistem pemilu yang diberlakukan dan tinggi rendahnya tingkat keterwakilan perempuan dalam lembaga-lembaga legislatif. Laporan *Inter-Parliamentary Union* (IPU) menyebutkan adanya kecenderungan perempuan lebih besar keterwakilannya pada negara yang menganut Sistem Pemilu Proporsional daripada Sistem Pemilu Distrik (IPU, 1995). Hal ini didasarkan pada kenyataan, bahwa dalam sistem distrik kandidat perempuan umumnya akan amat sulit bersaing secara tajam dengan kandidat laki-laki. Sistem Pemilihan Proporsional perlu mendapat sentuhan modifikasi agar para pemilihlah, dan bukannya pemimpin partai, yang menentukan siapa yang akan jadi wakil (Sistem Proporsional Terbuka) dan nama kandidat laki-laki/perempuan dibuat berselang-seling dalam kartu suara.

Kesulitan utama jika dipilih sistem distrik antara lain karena secara sosial dan kultural perempuan tidak diuntungkan dalam masyarakatnya, akibat adanya stereotip dan domestikasi peran perempuan. Hal ini tidak saja secara signifikan mempengaruhi kecenderungan preferensi pemilih, tetapi juga berdampak pada kenyataan, karena awal yang tidak sama untuk berkarir di bidang politik, kebanyakan kandidat lelaki memiliki pengalaman, dana, dan akses jauh lebih baik daripada kandidat perempuan (Wahyuningroem, 2002).

Untuk memperbaiki keadaan yang timpang dan tidak adil tadi, ada asumsi atau anggapan yang dianggap berlaku umum bahwa semakin perlu dibangun semacam *networking* atau kolaborasi *focal point*, yaitu agen-agen atau aktor kunci di berbagai institusi di masyarakat yang setuju terhadap perlunya keadilan *gender* dalam berpolitik. Untuk itu, diperlukan pula tumbuhnya fraksi-fraksi progresif/berpendirian keadilan *gender* di parlemen, di lembaga eksekutif dan bahkan juga di lembaga yudikatif. Kemudian perlu pula ditumbuhkan keyakinan egaliter di kalangan aktivis, lalu dipergunakannya otak yang cerdas dan rasional oleh setiap pemain. Hal yang mendasar adalah adanya motivasi dalam setiap institusi bahwa berpolitik bukan saja untuk aktualisasi, tetapi juga untuk beribadah, bukan hanya mencari materi dan posisi di dunia, maka diharapkan akan terbangun struktur politik yang sehat dan menjanjikan masa depan yang lebih baik. Suatu partai yang ikut pemilu, tanpa visi yang kuat untuk berjuang dan tanpa didukung oleh struktur yang berkeadilan *gender*, tidak lebih akan menghasilkan proses demokrasi formalitas belaka.

Kini di Indonesia sudah ada upaya untuk menegakkan keadilan *gender*



dalam politik. Paradigma baru ini, jika tersebar luas, tentu akan semakin memungkinkan bagi pemain politik untuk mendukung dan memperhitungkan kandidat perempuan agar berkompetisi secara sehat. Tetapi, sayangnya, mereka yang berparadigma keadilan *gender* sering menjadi minoritas dalam partainya, dibandingkan dengan aktivis laki-laki yang oportunis dan buta *gender*. Ada harapan bahwa apabila sistem pemilu berubah atau diubah, misalnya jika diberlakukan sistem "Distrik dengan Wakil Majemuk", maka perbedaan-perbedaan fraksional internal partai akan lebih mudah diselesaikan sehingga semua fraksi, atau kelompok-kelompok dalam partai, memiliki "bagian" dalam pencalonan, termasuk aktivis partai perempuan (Sawer, 1997).

Ada pengamat yang berpendapat bahwa untuk meningkatkan representasi dan partisipasi politik perempuan, akan lebih mudah bila diterapkan program kuota *affirmative action* dalam sistem politik. Jika kuota sukarela atau kuota berdasarkan opini publik sudah tertuang dalam kebijakan publik, maka suatu proporsi tertentu kandidat perempuan akan disetujui dalam struktur politik, atau minimal masuk dalam wacana politik para intelektual dan kemudian menyebar, dan pada akhirnya akan diterapkan dengan niat baik oleh berbagai pemimpin partai yang punya semangat reformis. Langkah tersebut ternyata telah lebih dulu diadopsi oleh partai politik yang mengklaim memiliki paradigma baru; partai yang tadinya sangat konservatif dan didominasi oleh politisi pria.

Bila sistem yang ditetapkan adalah daerah pemilihan/distrik dengan wakil banyak, maka lebih mudah untuk menerapkan kuota. Misalnya, kuota kandidat perempuan sebesar 33 persen dalam enam distrik, dibandingkan dengan mencoba untuk mendapatkan seorang wakil tunggal dari setiap tiga distrik yang besar kemungkinan menangnya, kepada kandidat perempuan. Lagipula, kuota calon dalam sistem distrik wakil tunggal mungkin hanya mengarahkan kandidat perempuan untuk dipilih oleh partai mereka untuk menjadi calon bagi kursi-kursi yang "tidak dapat dimenangkan".

Untuk soal teknis pencalonan, bisa jadi ada kebiasaan dari kalangan pimpinan partai, bahwa dalam sistem representasi proporsional kuota kandidat perempuan ditempatkan di akhir daftar calon. Ini agak kurang adil. Secara psikologis-politis, akan lebih mudah dan dianggap adil bagi para pemilih untuk memutuskan wakilnya apabila nama calon diletakkan berselang-seling. Untuk "mengakali" hal tersebut, maka apabila sistem pemilihan proporsional tetap dipilih, persyaratan untuk "meritsletingkan" (*zippering*) dalam daftar calon (sehingga kandidat perempuan dan laki-laki berselang-seling dalam daftar calon) adalah pilihannya. Cara ini akan memberi jaminan kepada kandidat perempuan untuk punya kesempatan yang sama adilnya dibandingkan dengan kandidat laki-laki untuk dipilih oleh konstituen secara langsung pada hari pemilihan. Bukankah ini adalah bagian langkah yang cukup brilian untuk menegakkan



prinsip kompetisi yang sehat dalam suatu rekrutmen politik?

### RANCANGAN STRUKTUR POLITIK LAKI-LAKI DAN PEREMPUAN DI PARLEMEN

Menurut teori, hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan, untuk menjadi kandidat, dan melakukan pemilihan, didasarkan pada hak pilih. Namun dalam kenyataannya, hak pilih perempuan tetap dibatasi. Tingkat representasi perempuan yang rendah di beberapa parlemen Eropa menjadi alasan adanya pelanggaran terhadap hak-hak asasi fundamental mereka. Tingkat representasi yang tidak setara dalam badan legislatif mengartikan bahwa representasi perempuan, yang sepatutnya menjadi suatu fungsi bagi demokratisasi, ternyata lebih berfungsi untuk mempertahankan *status quo*.

Di banyak negara, secara *de jure* terdapat banyak kesulitan, baik oleh karena hukum (peraturan) yang ada tidak ditaati maupun karena tidak ada dasar hukumnya sama sekali. Sebagai contoh, hukum Argentina mengenai kuota mengharuskan semua partai politik untuk menominasikan 30 persen perempuan dalam posisi yang dapat dipilih dalam daftar kandidat mereka. Tanpa hukum yang demikian, jumlah anggota parlemen perempuan tidak mungkin akan meningkat sebagai akibat dari kekalahan partainya. Sebagai contoh, kita dapat menengok kasus yang terjadi pada pemilihan di Irlandia pada tahun 1997. Ada kecenderungan faktor-faktor sosial dan struktur politiklah

yang memainkan peran yang lebih menentukan dalam rekrutmen anggota parlemen perempuan. Sebagai contoh, sistem pemilihan yang didasarkan pada representasi proporsional telah menghasilkan tiga hingga empat kali lebih banyak perempuan yang terpilih di negara-negara dengan kultur politik yang sama, seperti Jerman dan Australia.

Dalam skala dunia, pada tahun 1965 jumlah total perempuan yang menjabat sebagai anggota parlemen mencapai 8,1 persen. Pada tahun 2002 jumlah ini meningkat menjadi 14,5 persen untuk majelis rendah di parlemen. Hampir empat dasawarsa telah berlalu, dan perkembangan yang amat lamban ini mengindikasikan bahwa jumlah ideal perempuan di parlemen masih sangat jauh dari harapan. Di Asia Tenggara, representasi kaum perempuan di parlemen meningkat dari 10,2 persen di tahun 1990 menjadi 12,7 persen dua dasawarsa kemudian. Peningkatan jumlah perempuan di parlemen ini ternyata tidak merata untuk seluruh kawasan tersebut. Ada beberapa kemajuan yang mengesankan, terutama di Filipina yang jumlah anggota parlemen perempuannya mencapai 17 persen, namun pada umumnya untuk kawasan Asia Tenggara jumlah perempuan di parlemen berada pada posisi stagnan, atau bahkan sebenarnya menurun.

Bagaimana dengan di Indonesia khususnya pada masa pasca Soeharto? Jumlah perempuan di DPR RI hasil Pemilu 1999 semakin menurun dibandingkan dengan hasil pemilu sebelumnya. Eri Seda, misalnya, mengutip data



*Central for Electoral Reform* (CETRO) 2002 yang menunjukkan adanya kecenderungan penurunan dalam representasi perempuan di parlemen Indonesia, yaitu dari 12,5 persen di tahun 1992 menjadi 9,0 persen di tahun 1999. Representasi perempuan tertinggi dicapai pada periode legislatif tahun 1987 sampai 1992, yaitu mencapai 13 persen dari keseluruhan jumlah anggota parlemen (<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0207/22/dikbud/pere36.htm>).

Ada kecenderungan perempuan di seluruh dunia pada berbagai tingkat perkembangan peradaban, merasa dirinya tersisih, belum diperhitungkan, sengaja atau tidak dibuat kurang terwakili dalam bidang politik karena konstruksi sistem (struktur dan peran institusi, substansi dan dampak suatu kebijakan publik) dan kultur (nilai, dogma, kebiasaan) di tempat itu. Posisi menteri, deputi dan staf di departemen, di parlemen, di partai politik dan bahkan juga di beberapa LSM, sangat bersifat patriarki, didominasi dan bahkan di beberapa kasus dihegemoni oleh kaum pria.<sup>1</sup> Akses perempuan dinilai masih jauh untuk leluasa memasuki ruang politik dan punya keterlibatan dalam pengambilan keputusan. Perlindungan dan perbaikan nasib kaum perempuan kadangkala masuk dalam kategori rentan, diacuhkan, dan masih kurang diperjuangkan. Perasaan dan ke-

inginan perempuan kadangkala luput untuk didengar, diinventaris, dianalisis dan diteliti secara kritis, mendalam dan konstruktif.

Sementara arena permainan politik di setiap negara mempunyai karakter tersendiri, ada sebuah gambaran umum yang tetap bagi semuanya, yakni bahwa "dunia politik" cenderung tidak seimbang, kurang ramah dan tidak kondusif bagi partisipasi perempuan. Perempuan yang ingin masuk dalam dunia politik menemukan kenyataan bahwa lingkungan politik, publik, budaya dan sosial sering tidak bersahabat atau bahkan bermusuhan dengan mereka. Rapat-rapat organisasi di partai politik, misalnya, dilakukan mulai pukul 21.00 sampai menjelang pagi, sehingga sangat menyulitkan bagi para perempuan. Ada pula kasus di mana perempuan yang sudah dimasukkan ke dalam daftar calon sementara (DCS) oleh DPP partainya pada saat kampanye pemilihan umum, dijadikan *vote gather* dan diproyeksikan untuk menjadi calon jadi, tetapi pada saat penyusunan daftar calon tetap (DCT) karena berbagai alasan yang kurang transparan, ia digantikan oleh calon laki-laki yang tidak masuk nominasi sebelumnya. Dalam hal ini, bukan saja aktivis partai perempuan yang kecewa, bahkan pemilih pun yang telah membaca DCS akan merasa ditipu.

Secara sepintas, komposisi pengambil keputusan politik sekarang di berbagai wilayah juga memberikan bukti bahwa perempuan tetap menghadapi sejumlah kendala dalam mengartikulasikan serta menentukan kepentingannya.

---

<sup>1</sup>Bila pun ada suatu posisi yang bisa diisi oleh perempuan, namun disayangkan bahwa yang bersangkutan tidak atau belum memiliki perspektif *gender* yang adil, proporsional dan rasional.



Rapat-rapat didominasi oleh para pria yang mengutarakan retorika berpanjang-panjang, dengan substansi pembicaraan yang tidak terfokus. Akibatnya cenderung menyita waktu pertemuan dan bahkan bisa menghalangi partisipan perempuan untuk bisa mengekspresikan opini dan bahkan jalan keluar yang ingin ditawarkannya.

Berdasarkan hal di atas yang perlu kita pikirkan antara lain: *Pertama*, kita perlu membuat struktur politik yang menuju pada peningkatan representasi anggota parlemen perempuan dan juga di berbagai institusi politik lainnya. Bagi efektivitas dukungan terhadap ide penyiapan struktur politik *gender* yang adil tersebut, kita perlu mengidentifikasi masalah-masalah umum yang dihadapi perempuan ketika keterwakilan politik perempuan sangat rendah dalam struktur politik kita. Kita ketahui bahwa ketika dunia politik mengalami minus representasi perempuan yang berkualitas, institusi politik menjadi abai terhadap kepentingan publik (rasa aman, lapangan kerja untuk pemuda, biaya pendidikan terjangkau/gratis, perumahan menengah bawah, kesehatan gratis, transportasi nyaman, dan sebagainya), dan sibuk mempertahankan kursi dan posisi saja dari satu proses pemilu ke pemilu berikutnya. Kita juga bisa melihat sisi dukungan keluarga serta niat dan motivasi pelaku dalam berorganisasi (memperbaiki keadaan yang timpang, kejujuran, keadilan, kemakmuran bersama).

Hal yang penting dan jadi perdebatan di kalangan laki-laki dan perempuan adalah berapa jumlah kuota minimal

yang harus dialokasikan dalam proses rekrutmen anggota suatu institusi/organisasi untuk *gender* perempuan (5 persen, 10 persen, 15 persen, dan seterusnya) untuk posisi pengambil keputusan, koordinator, *desk-desk* khusus di luar urusan logistik/konsumsi, keuangan, dan urusan kewanitaan lainnya. Jika perlu dibuat aturan agar persentase kenaikan akan diberlakukan secara bertahap. Hendaknya simbol dan tokoh perempuan tidak hanya dijadikan *vote gather* (pengumpul dukungan/simpati publik).

*Kedua*, kita perlu mengidentifikasi beberapa strategi untuk mengungkap berbagai kendala tersebut di atas dan menganalisis apa yang dapat dilakukan perempuan begitu mereka masuk dalam parlemen. Dengan adanya agenda yang jelas, apa yang akan dan tidak akan dilakukan seorang perempuan dalam berpolitik, akan menjadi daya tarik yang kuat bagi para pemilih untuk mendukung masuknya perempuan dalam struktur politik. Dalam hal ini kita bicara soal kaderisasi politik perempuan. Apakah struktur ini sudah optimal dibangun dalam setiap institusi/organisasi kita di Indonesia?

*Ketiga*, melakukan sosialisasi agenda perubahan dan rencana kerja kongkret untuk keadilan *gender* dalam politik dengan membangun jaringan dan dukungan dari berbagai *stakeholders* di tingkat global, regional, nasional dan lokal. Tingkat representasi yang tidak setara di dalam badan legislatif mengartikan bahwa representasi perempuan, yang sepatutnya bisa menjadi suatu fungsi *nurture* (pemelihara) bagi demo-



kratisasi, pembela semangat kepentingan publik dan kalangan *the haves*, yang diharapkan mampu mengoptimalkan ruang partisipasi yang efektif, ternyata lebih berfungsi "basi-basi" untuk mempertahankan *status quo* anggota partai dari kalangan yang ketbetulan dari *gender* laki-laki.

Masih banyak kendala yang harus diatasi sebelum cita-cita menuju kesetaraan *gender* di dalam jabatan-jabatan pengambilan keputusan dapat terwujud. Di samping itu, bagi banyak perempuan yang terjun di kancah politik, tantangan mendasar yang mereka hadapi adalah bagaimana menggunakan kekuasaan yang mereka pegang itu secara efektif. Dikotomi struktural tentang pembagian ruang domestik (untuk perempuan) dan ruang eksternal (untuk laki-laki) dan pembagian fungsi/peran perempuan hanya mengurus keluarga sementara laki-laki memimpin dan mencari nafkah adalah *social fact* dari suatu faktor struktural yang sudah terbangun sejak lama di *social construct* cara berpikir kita.

Selain itu, kendala perempuan untuk masuk ke wilayah publik adalah sifat dari sistem pemilihan yang belum berpandangan jender. Apakah struktur KPU (Komisi Pemilihan Umum) selama Orde Baru, memikirkan representasi perempuan di Indonesia? UUD 1945 dan produk hukum di Indonesia cenderung belum membedakan hak dan kewajiban antara laki-laki dan perempuan secara adil untuk warga negara Indonesia. UUD kita tidak cukup detail membangun struktur politik yang adil untuk perempuan dan laki-laki, bisa jadi

karena yang membuatnya didominasi oleh politisi dan negarawan laki-laki. Apalagi gagasan membentuk Komisi Konstitusi (bukan Mahkamah Konstitusi) ditolak mentah-mentah oleh MPR. Padahal anggota MPR pun bukan semuanya orang yang dipilih langsung, mereka pun bisa dipertanyakan keterwakilannya di sana. Pertanyaan yang penting adalah, apakah sudah adil jika para pemain bertindak sekaligus menjadi wasit yang membuat aturan main tanpa melibatkan para ahli dari kalangan independen? Itulah yang terjadi dalam amandemen konstitusi kita.

Untuk membenahi struktur *gender* dalam institusi politik, ada beberapa upaya yang perlu dilakukan, antara lain melalui diskusi dan transformasi gerakan pemberdayaan perempuan di tingkat organisasi, akademisi atau lembaga kajian wanita dan penguatan pendidikan *gender* di tingkat keluarga sampai institusi di atasnya secara nasional. Sekarang tergantung dari usaha setiap perempuan untuk membuka diri, mempersiapkan diri dan siap mengubah hambatan maupun tantangan menjadi peluang yang harus diisi.

## PERSPEKTIF GENDER DALAM FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK

Sebenarnya tidak ada rintangan hukum formal yang menghalangi perempuan untuk ambil bagian dalam pengambilan keputusan atau pembuatan kebijakan publik di Indonesia, namun jumlah perempuan yang memegang jabatan-jabatan terpilih masih tetap rendah. Selama 58 tahun terakhir semen-



jak kemerdekaan negeri ini, perempuan Indonesia telah menghadapi sejumlah hambatan dalam lingkungan publik dan pribadi, di mana secara politik, hukum, sosial, budaya dan ekonomi mereka sering dikecewakan. Ketidakberuntungan ini tertanam secara terstruktur dalam masyarakat Indonesia (Seda, 2002).

Pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan hal yang terkait erat dengan proses keterwakilan laki-laki dan perempuan sebagai warga negara untuk mengelola persoalan hidup dan meningkatkan kemakmuran bersama. Sebut saja keinginan warga negara baik laki-laki maupun perempuan untuk adanya pemerataan kekayaan, kontrol terhadap pemusatan bisnis/kartel, jaminan hari tua, asuransi kesehatan, asuransi kecelakaan (kasus bom, tabrakan maut, kerusakan/huru-hara, dan sebagainya), asuransi untuk biaya kelanjutan hidup anak penderita cacat fisik dan mental, tunjangan bagi pencari kerja/penganggur, bantuan sosial pengungsi, tunjangan pendidikan, rasa aman dari kekerasan/kriminalitas, dan sebagainya. Pada proses ini wakil rakyat, misalnya, dituntut untuk dapat secara sungguh-sungguh mewujudkan berbagai aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Mampukah mereka bertanggung jawab kepada pemilih dan membuat mekanisme komunikasi politik dengan konstituen dalam proses pembuatan kebijakan publik?

Tingkat sinergisitas yang tinggi antara masukan yang disampaikan oleh masyarakat melalui wakil-wakilnya dengan produk kebijakan dari eksekutif dan legislatif, merupakan bentuk ideal

dari jalannya suatu kekuasaan politik. Dengan kondisi demikian, maka melalui proses pembuatan kebijakan inilah pada dasarnya hakikat demokrasi berjalan.<sup>2</sup> Sebagai suatu kesinambungan, maka proses pengawasan merupakan suatu kegiatan yang tidak terpisahkan dengan proses pembuatan kebijakan. Pengawasan di dalam suatu rangkaian proses pemerintahan sesungguhnya masih merupakan bagian dari keterwakilan pada khususnya dan demokrasi pada umumnya. Pelaksanaan suatu kebijakan tanpa adanya pengawasan akan menjadi sumber penyelewengan kekuasaan dan pengorbanan bagi hak-hak rakyat dan demokrasi itu sendiri. Untuk itulah sesungguhnya eksistensi legislatif tetap krusial dan penting manakala proses pembuatan kebijakan telah dibuat untuk terus dievaluasi dengan melibatkan berbagai pihak.

Di dalam proses pembuatan kebijakan dan pengawasan pelaksanaannya, selain akan terlihat dengan jelas berbagai kepentingan dan aspirasi yang ada di masyarakat, juga sesungguhnya akan terlihat berbagai hal yang secara substansial terkait dengan eksistensi lembaga legislatif. Misalnya, apakah publik membutuhkan kebijakan untuk pembangunan rumah yatim piatu dan rumah singgah karena di antara mereka banyak anak-anak, orang terlantar dan pengungsi hidup di jalanan, ketimbang memutuskan membangun monumen-

---

<sup>2</sup> Hal itu merupakan suatu esensi yang final sifatnya dari demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan. Karakter tersebut merupakan hal yang membedakannya dengan bentuk sistem pemerintahan lain.



monumen sesuai dengan nama jalan atau mengubah nama lama stadion ke nama baru yang tidak begitu banyak berdampak kepada publik kelas menengah bawah? Prioritas-prioritas yang ada perlu diuji dan bila perlu ditanyakan terlebih dulu kepada masyarakat, walaupun ada wakilnya di parlemen. Ada metode PRA (*Participatory Rapid Appraisal*), dengan melibatkan masyarakat lewat cara cepat jajak pendapat tentang prioritas penyusunan anggaran ke depan, proyek apa yang mereka butuhkan dan apa prioritas utama untuk dibangun di suatu kota? Apakah ada suatu model atau sistem yang ada telah mampu menanggulangi kesulitan ekonomi warga negara menengah ke bawah dan penduduk marjinal?

Partisipasi sejajar kaum perempuan dalam pengambilan keputusan bukanlah semata-mata sebuah tuntutan akan keadilan demokrasi, namun juga dapat dilihat sebagai syarat penting agar kepentingan kaum perempuan dapat diperhitungkan. Dalam *Platform Aksi Beijing*, 1995, yang bisa menjadi acuan perspektif *gender* dalam pembuatan kebijakan publik, disebutkan bahwa partisipasi sejajar antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan publik adalah salah satu prinsip mendasar yang diamanatkan di dalam Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/CEDAW*) yang diadopsi oleh Sidang Umum PBB pada tahun 1979 dan disahkan mulai tahun 1981. Sekarang, lebih dari 20 tahun sejak ditandatanganinya konvensi itu (yang ju-

ga telah diratifikasi oleh 165 negara), kenyataan menunjukkan bahwa kaum perempuan di seluruh pelosok dunia masih saja termarginalisasi dan kurang terwakili di dunia politik, juga dirancah formulasi kebijakan.

*Platform Aksi Beijing* telah mengidentifikasi adanya "kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam pembagian kekuasaan dan pengambilan keputusan pada semua tingkatan" dan "kurangnya mekanisme pada semua tingkatan dalam upaya memajukan perempuan," yang merupakan dua wilayah penting dalam kerangka perjuangan memajukan kaum perempuan. Dalam tahun 2002, kendati sudah ada prestasi yang signifikan di bidang hukum baik di tataran internasional maupun nasional, ditunjang pula oleh berbagai aktivitas dan mobilisasi selama bertahun-tahun, partisipasi perempuan di panggung politik sebagai mitra sejajar laki-laki belum juga menuai keberhasilan.

Untuk konteks Indonesia dikaitkan dengan formulasi kebijakan, misalnya masalah kebijakan untuk menaikkan kualitas pendidikan serta pendidikan dengan biaya terjangkau, kebijakan memutar roda ekonomi keluarga dengan menghidupkan festival rakyat sepanjang tahun dan asuransi gratis kesehatan warga negara lewat pembiayaan pajak progresif, masih dianggap sebagai isu yang tidak laku dan tidak pernah diangkat sebagai program utama dalam kampanye-kampanye partai politik ataupun dalam *agenda setting* kebijakan-kebijakan politik legislatif dan eksekutif yang terkait. Oleh karena itu, sebagai alternatif solusinya perlu di-



sebarluaskan kultur yang berisi nilai-nilai keibuan, pengasuhan dan perawatan seorang ibu, untuk bisa dimiliki oleh setiap laki-laki dan perempuan agar punya perspektif *gender* dan akhirnya mewarnai budaya politik setiap *stakeholders* di Indonesia, terlebih lagi yang terlibat dalam formulasi kebijakan publik.

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Pada proses pemilihan umum mendatang, keterwakilan perempuan diduga kuat akan bisa meningkat, terutama jika ada perubahan dalam kebijakan struktural internal partai-partai untuk mempertimbangkan komposisi atau jumlah yang berimbang antara kandidat perempuan dan kandidat laki-laki untuk berbagai posisi di tubuh partainya secara nasional dan lokal. Peran opini publik, wacana para pakar serta dukungan para seniman dan budayawan akan sangat diperlukan. Kalimat kuncinya adalah bagaimana partai-partai politik perlu memiliki perspektif keadilan gender dalam menyusun daftar calon mereka sebelum ditawarkan ke konstituen. Di samping itu, jabatan-jabatan yang dipilih tidak hanya yang menyangkut urusan perempuan, konsumsi atau logistik, posisi apa dan di mana perempuan ditempatkan dalam struktur organisasi perlu bersifat variasi dan ada pergiliran.

Kebijakan mempergilirkan posisi dalam organisasi antara laki-laki dan perempuan, menyusun daftar calon laki-laki dan perempuan untuk memilih dengan penerapan metode silang-menyi-

lang (dengan cara menetapkan alternatif satu laki-laki untuk satu perempuan) dalam penyusunan daftar partai politik sangat dianjurkan. Hal ini akan sangat mempengaruhi tingkat representasi perempuan dalam bidang politik. Damaknya kita harapkan terhadap wajah perpolitikan Indonesia di masa depan akan lebih kongkret, produktif dan menyentuh kepentingan masyarakat akar rumput, layaknya naluri ibu merawat dan mengasuh anggota keluarga untuk berkembang dalam suatu keluarga, untuk ditransformasikan dalam skala yang lebih luas yaitu negara.

Satu cara untuk meningkatkan kontribusi perempuan dalam kehidupan politik adalah melalui penerapan kebijakan-kebijakan tindakan afirmatif dalam bentuk UU atau minimal PP yang bisa dikeluarkan oleh Departemen Dalam Negeri dan Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan. Ini bisa diterapkan melalui perbaikan atau amandemen UII Partai Politik yang akan mendemokratisasikan struktur internal dari partai-partai politik yang ada. Undang-undang seperti ini juga bisa menjamin agar cara partai-partai politik dalam merekrut fungsionaris mereka pada setiap tingkatan. Selanjutnya, kriteria untuk perekrutan para kandidat sebagai fungsionaris partai politik haruslah bisa diukur dengan kriteria transparan dan bisa diverifikasi terbuka oleh publik lewat liputan media massa. Aturan-aturan dan prosedur yang jelas, transparan, dan adil *gender* untuk perekrutan para kandidat dalam partai-partai politik akan bisa membantu perempuan untuk maju dalam pemi-



lihan, memasuki jabatan politis di legislatif, eksekutif dan bahkan yudikatif untuk memperbaiki keadaan negeri ini di waktu mendatang.

## KEPUSTAKAAN

Nadezhdashvedova. 2002. "Kendala-kendala terhadap Partisipasi Perempuan dalam Parlemen", dalam Julie Belington *et. al. Perempuan di Parlemen Bukan Sekadar Jumlah* (IDEA).

Sawer, Marian. 1997. "Loading the Dice: The Impact of Electoral System on Woman", Situs internet WEL, 27 November.

Seda, Francisia. 2002. "Sistem Rekrutmen Anggota Legislatif dan Pemilihan di Indonesia", dalam Julie Belington *et. al. Perempuan di Parlemen Bukan Sekadar Jumlah* (IDEA).

Wahyuningroem, Sri Lestari. 2002. "Sistem Pemilu, Partai Politik, dan Keterwakilan Perempuan", *Pustaka CETRO*.

## BATAM SEBAGAI UJUNG TOMBAK



Diterbitkan oleh: *Centre for Strategic and International Studies (CSIS)*, Jakarta.

Buku ini berisi rangkuman diskusi yang diselenggarakan oleh CSIS di Batam, pada tanggal 12 Agustus 2003. Diskusi tersebut dihadiri oleh berbagai kalangan, antara lain Ismeth Abdullah SE, Dr. Prabowo, Dr. Arifin Siregar, serta Dr. Umar Juoro. Ada dua pokok pembahasan dalam diskusi tersebut. Pertama, mengenai pembangunan Batam serta berbagai peluang yang dapat dimanfaatkan agar Batam dapat menjadi daya tarik investasi asing ke Indonesia. Pokok pembahasan ke-2 berkisar pada isu prospek dan permasalahan Batam sebagai Zona Perdagangan Bebas (*Free Trade Zone/FTZ*).

Penghambat utama dari kedua hal tersebut adalah tidak adanya kepastian hukum. Dalam diskusi tersebut juga telah disimpulkan bahwa sebenarnya sudah

jelas apa yang seharusnya diputuskan untuk Batam, tetapi kemampuan pemerintah untuk memutuskan hal itu memang tidak cukup memadai.

Rangkuman diskusi yang disajikan dalam buku ini dibagi ke dalam 3 pokok bahasan: Persoalan Status Batam, Batam sebagai Ujung Tombak, dan Batam sebagai *Free Trade Zone*. Dengan diterbitkannya buku ini diharapkan persoalan-persoalan yang menyangkut pengembangan Batam akan mendapat perhatian yang lebih besar.

2003. Cet.ke-2, vi + 52 hlm.; 25 cm, ISBN 979-8026-83-7, Rp 25.000,00  
Ongkos kirim 15%, Luar Jawa minimum Rp 25.000,00

**Centre for Strategic and International Studies**

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517



# Faktor-faktor Non-Ekonomi dan Kerja Sama Pembangunan: Sebuah Refleksi Ke Depan

*Bantarto Bandoro*

*Pembangunan adalah sebuah kegiatan yang mencakup hampir seluruh aspek kehidupan sebuah negara. Konsep ini tidak mengenal yurisdiksi yang eksklusif. Bahkan pembangunan dapat diklaim sebagai hak dan kewajiban yang melekat pada setiap institusi, baik negara, kelompok negara maupun non-negara. Tetapi pembangunan itu, apa pun komponen dan pengertiannya, bukanlah sesuatu yang dapat berjalan secara independen. Pembangunan akan bergerak dan menjadi sesuatu yang berarti bagi mereka yang menikmati dan menjadi bagian dari proses pembangunan hanya jika pembangunan itu sendiri dipandang sebagai sebuah ideologi dan dikelola sedemikian rupa sehingga ia dapat menjadi faktor positif bagi kehidupan negara.*

## PENDAHULUAN

**E**KONOMI adalah salah satu dari sekian banyak sektor dari negara yang menuntut pengaturan tertentu agar ia dapat menjadi kontributor berarti bagi negara secara keseluruhan. Dalam konteks demikian, kemitraan dalam pembangunan diperlukan baik antara negara dan swasta maupun antarnegara. Di sinilah pentingnya *shared responsibility* khususnya antara negara maju dan negara berkembang.

Bulan Maret 2002, sebuah konferensi besar di Monterey, Meksiko, mengenai *Financing for Development* membahas langkah-langkah dan komitmen yang diperlukan untuk menghapuskan kemiskinan dan memajukan pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang. Konferensi tersebut mencapai konsen-

sus bahwa negara-negara maju dan berkembang sama-sama memiliki tanggung jawab untuk mencapai tujuan tersebut di atas.

Sebagai bagian dari negara berkembang, Indonesia juga dituntut untuk memajukan pertumbuhan ekonominya baik melalui kerja sama pembangunan maupun investasi asing. Untuk itu peran negara-negara maju dalam proses tersebut merupakan sesuatu yang imperatif bagi Indonesia. Faktor asing dalam proses pembangunan di Indonesia tidak dapat dihindari. Tetapi, kondisi-kondisi non-ekonomi di Indonesia sampai batas tertentu akan menentukan apakah investor dan negara donor akan bersedia datang ke dan melirik Indonesia untuk memberikan bantuan bagi pembangunan di Indonesia. Negara donor dan investor asing bahkan se-



ring mengkaitkan faktor non-ekonomi dalam kebijakan bantuan mereka.

Tulisan ini, sebagai sebuah refleksi ke depan, mencoba memahami keterkaitan langsung maupun tidak langsung faktor-faktor non-ekonomi, internal dan eksternal, dalam kerja sama pembangunan di Indonesia. Tesis tulisan ini adalah bahwa aspek non-ekonomi adalah sesuatu yang inheren dalam setiap kebijakan bantuan dan pembangunan dari negara donor dan Indonesia sebagai penerima bantuan.

Bagian pertama dari tulisan memaparkan bidang-bidang kebijakan dan aksi yang dapat diambil oleh negara-negara maju untuk memajukan pembangunan di negara-negara berkembang. Bagian kedua secara khusus membahas berbagai dampak faktor non-ekonomi terhadap kerja sama pembangunan di Indonesia dan kebijakan alternatif untuk mengatasi dampak tersebut. Dampak faktor-faktor tersebut terhadap hubungan Indonesia dengan negara donor dan pembangunan nasional Indonesia juga akan dibahas dalam bagian ini. Bagian terakhir menawarkan beberapa rekomendasi kebijakan.

## ORIENTASI PEMBANGUNAN KEBIJAKAN NEGARA-NEGARA MAJU

Tidak dapat dibantah lagi bahwa kebijakan adalah sesuatu yang amat penting bagi pembangunan. Oleh karena itu, setiap keputusan pembangunan, baik itu yang diambil oleh negara donor maupun penerima bantuan, harus

didasarkan atas kebijakan yang mempertimbangkan berbagai kondisi, utamanya di negara-negara penerima. Sebagai bagian dari kemitraan untuk pembangunan, negara-negara donor menjadi pihak yang amat dibutuhkan untuk pembangunan yang berkelanjutan di negara-negara berkembang (khususnya penerima bantuan pembangunan). Negara penerima juga memiliki kepentingan untuk tetap menjaga kesinambungan dalam pembangunannya. Kepentingan timbal-balik menjadi faktor yang akan menentukan sejauh mana hubungan antara negara donor dan penerima dapat dipertahankan untuk jangka panjang.

Kerja sama pembangunan menjadi semacam "ideologi" yang memandu hubungan antara negara donor dan penerima. Berikut ini dapat dicatat beberapa sasaran dari kerja sama pembangunan: (1) memberikan bantuan perencanaan untuk memperkuat kapasitas nasional dan meningkatkan efektifitas program-program pembangunan nasional; (2) untuk membangkitkan dan menjaga kemitraan; (3) untuk memajukan kesinambungan jangka panjang dengan menjamin bahwa bantuan eksternal bukan hanya mendukung program-program pembangunan di bidang-bidang kesehatan, kesejahteraan sosial dan lainnya, tetapi juga untuk mengharmonisasikan upaya sistematis dalam membangun negara dan masyarakat; (4) untuk menjamin akuntabilitas dari program-program pembangunan terhadap mereka yang menjadi sasaran pembangunan (masyarakat nasional) dan mereka yang menjadi sumber bantuan (negara donor).



Esensi kerja sama pembangunan adalah bahwa negara maju dan berkembang harus memperlihatkan akuntabilitas mereka dalam memenuhi tanggung jawab mereka. Mungkin karena disparitas kekuatan yang menimbulkan tingkat pembangunan ekonomi yang berbeda, maka ada upaya-upaya untuk memberikan penilaian terhadap komitmen negara-negara berkembang dalam memenuhi tuntutan akan pembangunan (*demands of development*). Jadi, apa yang hendak diberikan sebagai bantuan negara maju kepada negara-negara berkembang, apa pun bentuknya, sebenarnya tidaklah gratis. Kondisionalitas tertentu mengikuti kebijakan-kebijakan bantuan negara donor. Bukan itu saja, negara donor juga kerap menggunakan parameter-parameter tertentu untuk menilai komitmen pembangunan negara donor. Jadi, kebijakan yang berorientasi pada pembangunan dari negara donor memang diarahkan untuk mempengaruhi upaya pembangunan nasional negara donor. Di sini ditemukan tiga macam *drivers*, sebagai kondisi pembangunan, yang dapat digunakan sebagai parameter untuk mengetahui apakah kebijakan negara donor mendukung program pembangunan negara donor. Ketiga *drivers* tersebut adalah: *capacity*, *ownership* dan *appropriate policies for development*.

### *Capacity*

Mungkin ini merupakan parameter yang paling elastis untuk menilai tujuan-tujuan pembangunan. Termasuk dalam *capacity* ini adalah kesanggupan (*abilities*), visi, nilai-nilai, hubungan an-

tara negara donor dan penerima, sumber daya dan kondisi. Komponen-komponen dari *capacity* inilah yang dicoba ditingkatkan kualitasnya oleh kebijakan pembangunan negara donor. Ini berarti bahwa kegagalan dari negara penerima bantuan untuk memperhatikan ketiga dimensi itu akan mempengaruhi kelancaran bantuan dari negara donor.

Selama era pembangunan, kebanyakan upaya negara-negara maju untuk memajukan pembangunan difokuskan pada peningkatan kapasitas. Pada mulanya, upaya tersebut difokuskan pada kesanggupan (*abilities*). Tetapi menyusul keberhasilan dalam upaya-upaya rekonstruksi kapital yang intensif di beberapa negara maju seperti Jepang dan Eropa, bantuan pembangunan kemudian lebih melibatkan transfer sumber daya dari negara maju ke negara miskin. Kecenderungan demikian masih terlihat hingga kini. Teori-teori ekonomi mengenai bantuan luar negeri mengatakan bahwa sumber daya yang diberikan oleh negara maju diharapkan akan memungkinkan negara penerima untuk menjembatani kesenjangan antara tabungan dan *foreign exchange*. Intinya, kesanggupan negara donor dalam menjalankan program pembangunan menjadi penting sebagai parameter untuk menilai sejauh mana kebijakan pembangunan negara donor berjalan efektif.

Masih dalam konteks *capacity*, negara-negara maju juga dapat mendukung kapasitas negara-negara berkembang melalui komponen lainnya dari kapasitas, yaitu: visi, nilai dan hubung-



an. Ketiganya ini muncul dari interaksi yang kooperatif yang didasarkan atas penghargaan timbal-balik antara negara donor dan penerima. Sifat hubungan yang didasarkan atas bantuan pembangunan adalah penting bagi negara-negara yang hubungannya dengan negara maju terutama disaring melalui prisma donor-penerima. Artinya, kesinambungan hubungan dan interaksi antara negara donor dan penerima sangat ditentukan oleh visi dan nilai-nilai yang melekat pada interaksi tersebut.

### *Ownership*

Konsep *ownership* berarti bahwa kapasitas dan kebijakan yang memadai tidak akan memicu pembangunan jika negara berkembang tidak bersedia memilih kebijakan yang layak untuk dijalankan atau jika mereka tidak mengawasi pelaksanaan dari kebijakan tersebut.

Negara-negara maju, baik secara individu maupun kolektif, hendaknya harus hati-hati dalam menjalankan kebijakan bantuannya sehingga tidak mengerosi "kepemilikan" negara donor, sebab kekuatan yang asimetris merupakan sesuatu yang inheren dalam *aid relationship*. Jika fokus bantuan bergeser dari transfer sumber daya ke penyesuaian kebijakan, maka negara-negara berkembang kerap kali berada dalam kondisi di mana mereka tidak mampu mengontrol agenda kebijakan mereka sendiri tanpa ancaman sanksi, misalnya dalam bentuk penarikan kembali bantuan.

Pada prinsipnya, agar yang disebut sebagai kepemilikan ini dapat dijalankan dengan baik oleh negara penerima, negara-negara donor harus memberikan kesempatan dan tanggung jawab kepada negara penerima untuk menentukan pilihan dan mengimplementasikan kebijakan dan rencana mereka sendiri. Akan tetapi dalam praktek hal itu sulit dicapai karena beberapa alasan: *Pertama*, karena persoalan lembaga. Pemerintah, dan bukan negara, membuat dan mengimplementasikan kebijakan, pemerintah tersebut bisa saja dipandang absah atau tidak absah di mata publik. Dalam praktek bisa saja pemerintah "memiliki" kebijakan yang lebih melayani kepentingan mereka sendiri daripada kepentingan publik yang diwakilinya. Oleh karena itu, dalam kasus demikian ini manfaat kepemilikan menjadi sulit dipahami, karena bisa saja kebijakan itu tidak akan menghasilkan keluaran (*output*) pembangunan yang menguntungkan dan karena adanya tekanan-tekanan institusional dari bawah, misalnya dari parlemen.

*Kedua*, kebijakan yang dimiliki oleh negara berkembang bisa saja tidak mencerminkan sebuah konsensus. Sulit dihindari bahwa kebijakan-kebijakan ekonomi akan menghasilkan pihak yang menang dan kalah. Lebih dari itu, tidak ada satu pun sistem politik yang menghasilkan kebijakan yang sepenuhnya bebas dari ketidakseimbangan dalam kekuatan politik yang tersebar pada segala lapisan masyarakat. Oleh karena itu, negara maju akan menghadapi keputusan yang sulit jika sebuah pemerintah membuat pilihan-pilihan



yang justru membahayakan kemakmuran publiknya. Cara terbaik yang dapat dilakukan oleh negara maju mungkin adalah mendesak partisipasi institusi politik lainnya guna meminimalisasi dampak dari situasi demikian.

### *Appropriate Policies*

Seperti dikatakan terdahulu, kebijakan sangat penting bagi pembangunan. Bagi kebanyakan negara, kapasitas untuk meningkatkan sumber daya sama pentingnya dengan kualitas lingkungan kebijakan di mana kebijakan itu sendiri dijalankan. Menurut pandangan Bank Dunia, bantuan negara maju kepada negara berkembang secara berarti dapat membantu negara berkembang untuk menjadi negara yang lebih maju karena kualitas lingkungan kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan yang tepat, akurat dan terukur menjadi faktor penting yang dinilai oleh negara-negara donor.

### **KASUS INDONESIA**

Sebagai bagian dari negara berkembang, Indonesia tidak dapat menghindari keharusan untuk menjaga kesinambungan dari rencana-rencana dan kebijakan pembangunannya. Tujuan tersebut tidak mungkin dicapai secara sendiri. Oleh karena itu, kerja sama internasional dalam rangka pembangunan merupakan sesuatu yang imperatif.

Sebagai negara penerima bantuan, Indonesia memiliki ruang yang sangat sempit untuk menentukan pilihan-pilihan kebijakan yang akan diambil oleh

negara donor. Sebaliknya, kekuasaan negara donor dalam memberikan bantuan sangat tidak terbatas, bukan saja karena mereka secara politik menjadi pihak yang tidak mungkin diabaikan dalam proses pembangunan, tetapi juga karena mereka dapat menentukan kondisi-kondisi tertentu di negara donor di mana bantuan bisa saja ditangguhkan, atau bahkan dibatalkan, karena kondisi tersebut dianggap justru menghambat pembangunan itu sendiri. Di sinilah faktor-faktor non-ekonomi menjadi penting untuk dibahas, terutama dalam konteks kerja sama pembangunan.

Bagi Indonesia, investasi asing dan bantuan luar negeri merupakan sumber dana yang amat signifikan bagi pembangunan di Indonesia. Keduanya ini menempati porsi yang berarti dalam neraca anggaran pembangunan nasional sebagai sektor yang memberikan sumbangan besar kepada pembiayaan pembangunan. Tetapi perubahan-perubahan dalam konteks global telah mempengaruhi kelancaran bantuan luar negeri dan investasi asing ke Indonesia. Menurunnya investasi asing dan penarikan kembali bantuan asing menjadi semacam ancaman bagi Indonesia. Kondisi-kondisi dalam negeri Indonesia, yang juga dipengaruhi oleh perubahan-perubahan pada lingkungan eksternalnya, pada akhirnya menjadi ukuran bagi negara donor untuk melanjutkan, menunda atau bahkan menghentikan sama sekali bantuan asingnya.

Selain faktor-faktor non-ekonomi yang akan dibahas kemudian, apa yang



dipaparkan dalam bagian pertama tampaknya relevan untuk dibahas dalam kasus Indonesia. Bukan tidak mungkin bahwa negara donor, dalam memberikan bantuannya kepada Indonesia, akan menyoroti tiga aspek dalam pembangunan Indonesia, yaitu kapasitas, kepemilikan dan kebijakan akurat dan memadai. Ketiganya saling terkait dan dapat memberi efek pada lancarnya arus bantuan asing kepada Indonesia.

Meskipun masih perlu bukti pendukung mengenai sebab-sebab menurunnya bantuan asing dan investasi asing di Indonesia, gejala-gejala demikian bukan tidak mungkin juga disebabkan oleh ketidaksanggupan pemerintah Indonesia dalam menjalankan kebijakan dan rencana pembangunannya. Ketidaksanggupan ini, terutama dalam beberapa tahun belakangan ini, mungkin disebabkan oleh polarisasi dalam tubuh politik Indonesia yang semakin menajam. Kepentingan yang beragam, bahkan bertentangan satu dengan lainnya, mengenai bagaimana menjalankan program-program pembangunan dan apa yang menjadi target pembangunan sampai batas tertentu telah membuat pemerintah Indonesia menjadi lamban dalam menjalankan tugasnya. Tingkat korupsi yang masih tinggi juga memberi kontribusi pada rendahnya kesanggupan pemerintah Indonesia dalam mengimplementasikan rencana pembangunannya.

Kemampuan pemerintah menjalankan kebijakan pembangunannya tererosi oleh faktor-faktor yang datang dari dalam maupun dari luar pemerintah. Akibatnya, kebijakan pembangunan

yang diambil bukan saja menjadi sangat tidak populer di mata publik, tetapi juga sulit untuk dikontrol. Bisa dimengerti mengapa kemudian muncul kritik dan tekanan-tekanan dari institusi di luar pemerintahan bahwa pemerintah telah gagal menjalankan visi dan misi pembangunannya.

Jika faktor-faktor di atas dibiarkan saja, maka bukan tidak mungkin bahwa negara-negara donor akan mempertimbangkan kembali bantuan asing mereka. Investor asing mungkin juga akan mempertimbangkan keputusan mereka untuk menanamkan modalnya di Indonesia sampai mereka melihat bahwa pemerintah menunjukkan kesanggupannya dalam menjalankan program pembangunan. Bukan itu saja, para investor tentu juga akan menuntut Indonesia untuk menciptakan lingkungan kebijakan yang mendukung implementasi kebijakan investasi mereka. Menurunnya investasi asing dalam beberapa tahun terakhir ini bisa saja karena faktor tersebut.

Jadi, sulit dihindari bahwa faktor-faktor non-politik seperti digambarkan di atas akan menentukan kesinambungan bantuan asing kepada Indonesia. Meskipun faktor-faktor non-politik tersebut di atas tidak harus dilihat secara kaku sebagai kondisi yang ditetapkan oleh negara donor dan investor, faktor-faktor tersebut sesungguhnya muncul ke permukaan akibat kekeliruan-kekeliruan yang dilakukan oleh pemerintah sendiri, sehingga hal itu dengan sendirinya mempengaruhi pandangan para pemberi dana.



Selain faktor-faktor seperti disebutkan di atas, faktor non-ekonomi lainnya yang menjadi perhatian negara-negara donor dalam memberikan bantuan kepada Indonesia adalah: (1) akuntabilitas; (2) transparansi; dan (3) prediktabilitas. Faktor-faktor demikian erat kaitannya dengan persoalan *good governance*. Faktor non-ekonomi lainnya adalah: (1) merebaknya radikalisme; (2) lingkungan hukum yang tidak pasti; (3) aksi teror; (4) kerusuhan sosial; (5) pelanggaran HAM; (6) perusakan lingkungan; dan (7) isu desentralisasi.

Negara-negara donor kerap kali menentukan beberapa kondisi di Indonesia, yang merupakan negara penerima bantuan, sebagai prasyarat dari kelanjutan bantuan asing. Sampai batas tertentu dapat dipahami mengapa negara donor, secara individu maupun kolektif, mengambil kebijakan demikian. Kepentingan mereka adalah menjaga agar pembangunan di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, tetap *sustain*. Upaya itu dapat dicapai hanya jika negara-negara donor memahami pentingnya pembangunan yang dijalankan dalam lingkungan yang bebas, atau setidaknya jauh, dari pengaruh negatif faktor-faktor non-ekonomi.

Sebagai negara penerima, Indonesia patut memperhatikan kekhawatiran negara-negara donor atas kemungkinan kegagalan program pembangunan di Indonesia. Oleh karena itu, tidak ada opsi kebijakan lain yang harus diambil oleh Indonesia selain mengeliminasi faktor-faktor non-ekonomi tersebut melalui pengembangan "strategi besar"

yang minimal bertujuan ganda, yaitu menjaga citra Indonesia di mata negara donor dan investor dan dalam konteks ini melakukan perubahan-perubahan kebijakan serta menempatkan pembangunan sebagai prioritas di atas kepentingan-kepentingan politik lainnya.

Karena instansi pertama yang akan menjadi sorotan utama negara donor dalam memberikan bantuannya kepada Indonesia adalah institusi pemerintah, maka pemerintah perlu menentukan sektor-sektor mana saja dari institusi pemerintah yang akan menjadi target dari kebijakannya. Bagian terpenting mungkin adalah bagaimana menciptakan apa yang kerap dibahas dalam lingkungan formal maupun non-formal, yaitu *good governance*, yang dalam hal ini berarti cara-cara di mana kekuasaan dijalankan dalam mengelola pembangunan ekonomi dan sumber-sumber sosial. Dalam pengertian ini penadbiran secara langsung berkaitan dengan manajemen proses pembangunan yang melibatkan baik sektor publik maupun swasta.

Pemerintah Indonesia sejauh ini dilihat masih tidak serius dalam menciptakan pemerintahan yang baik. Tekanan-tekanan sampai batas tertentu diperlukan untuk menciptakan perubahan-perubahan berarti. Strategi yang dibangun harus diarahkan untuk memfungsikan dan meningkatkan kapabilitas sektor publik, termasuk regulasi dan institusi yang diharapkan mampu menciptakan kerangka yang kokoh bagi publik dan sektor swasta dalam menjalankan fungsinya, termasuk di dalam-



nya akuntabilitas kinerja ekonomi dan finansial.

Dalam strateginya itu, pemerintah harus menyentuh isu dasar yang berkaitan dengan penadbiran, yaitu peran pemerintah sendiri dalam manajemen ekonomi. Dalam konteks demikian, pemerintah diharapkan memerankan fungsi-fungsi kunci, misalnya: (1) mempertahankan stabilitas makroekonomi; (2) membangun infrastruktur; (3) menyediakan *public goods*, misalnya kesehatan dan pendidikan, secara berkesinambungan; (4) mencegah pasar dari kemungkinan kolaps (gagal); dan (5) memajukan keadilan.

Pemerintah harus menyadari bahwa tanpa stabilitas makroekonomi, prospek bisnis akan menjadi tidak pasti, dan bukan tidak mungkin bahwa karena faktor ini investor asing akan mengurungkan niatnya masuk ke Indonesia; dengan kata lain, risiko investasi akan sangat tinggi. Aspek ini harus menjadi bagian dari target strategi pemerintah. Dimensi penting dari stabilitas makroekonomi adalah kaitannya dengan *equity*. Sekalipun efek dari inflasi secara ekonomi akan dirasakan secara luas, sebenarnya kelompok berpenghasilan rendahlah yang akan merasakan pengaruhnya, karena mereka memiliki ruang terbatas untuk mengurangi konsumsi sebagai respons terhadap meningkatnya harga.

Dengan membangun infrastruktur yang kokoh, pemerintah Indonesia dapat menciptakan kondisi yang kondusif bagi investasi swasta dalam kegiatan-kegiatan komersial. Akan tetapi ka-

rena kendala fiskal yang dihadapi pemerintah, maka peran sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur akan meningkat. Tantangan pemerintah adalah merancang kerangka kebijakan dan institusi yang memungkinkan partisipasi yang lebih besar dari sektor swasta dalam manajemen dan pembangunan infrastruktur, sementara pada saat yang sama mengamankan kepentingan publik.

Apa yang hendak dikatakan di atas adalah bahwa faktor non-ekonomi yang bersumber dari dalam pemerintah sendiri —penciptaan *good governance*— juga akan memberi efek terhadap kelanjutan bantuan asing. Oleh karena itu, komponen penting dari strategi *good governance* yang harus diperhatikan adalah akuntabilitas, kerangka hukum bagi pembangunan, transparansi dan prediktabilitas. Akan tetapi, ini tidak berarti bahwa penanganan faktor-faktor non-ekonomi lainnya seperti: radikalisme buruh, inkonsistensi sejumlah aturan, kerusakan sosial dan pelestarian lingkungan, harus diabaikan. Penanganan faktor-faktor eksternal pemerintah ini penting dan harus dilakukan secara bersama-sama dengan penanganan faktor-faktor non-ekonomi yang berasal dari "dalam" pemerintah sendiri.

Kelambanan atau bahkan tiadanya inisiatif dari pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah non-ekonomi seperti digambarkan di atas jelas akan memberi efek bukan hanya terhadap hubungan Indonesia dengan negara-negara donor dan investor asing (kerja sama pembangunan), tetapi juga terhadap proses pembangunan di Indonesia itu sen-



diri. Ini merupakan tantangan ganda yang dihadapi oleh Indonesia.

Di sini dapat dicatat beberapa efek dari faktor non-ekonomi terhadap hubungan Indonesia dengan negara-negara donor dan pembangunan itu sendiri: (1) karena hubungan bantuan yang sifatnya asimetris, maka negara donor sewaktu-waktu dapat menunda, kalau pun tidak menghentikan, bantuan tersebut kepada Indonesia jika Indonesia mengabaikan faktor-faktor non-ekonomi tersebut; (2) buruknya citra Indonesia di mata dunia; (3) investor asing mengalihkan lahan investasinya ke negara lain; (4) sasaran pembangunan yang menyimpang dari yang diamanatkan oleh undang-undang; (5) munculnya isu ketidakadilan yang semakin besar; (6) ketidakpercayaan sektor swasta asing terhadap niat tulus pemerintah dalam menjalankan pembangunan yang berkelanjutan, khususnya pembangunan yang memberi ruang lebih besar kepada swasta untuk berpartisipasi dalam pembangunan; (7) kemandegan dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan nasional; (8) menurunnya posisi tawar-menawar internasional Indonesia; (9) mengurangi kredibilitas Indonesia sebagai mitra ekonomi; (10) ketidakmampuan pemerintah dalam merespons perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungan strategisnya; dan (11) ongkos pembangunan yang lebih besar.

## REKOMENDASI KEBIJAKAN

Pembangunan ekonomi, baik itu di negara maju maupun negara berkem-

bang, adalah sebuah proses yang tidak bisa dihindari. Kemajuan dalam pembangunan adalah salah satu ukuran umum untuk menilai tinggi rendahnya tingkat stabilitas, secara umum, dari sebuah negara.

Dalam beberapa tahun belakangan ini Indonesia menjadi sorotan internasional, bukan saja karena masa transisi politik yang sedang dialami, tetapi juga karena kebijakan-kebijakan pembangunan yang dilansir pemerintah selama ini dianggap belum mampu memenuhi kebutuhan publik secara umum.

Bantuan luar negeri dan investasi asing diharapkan menjadi salah satu penggerak pembangunan dan sumber dana di saat Indonesia sedang berupaya memulihkan kondisi ekonominya yang terpuruk akibat krisis politik dan ekonomi. Tetapi, apa yang kita saksikan beberapa tahun belakangan ini menunjukkan bahwa investasi asing menurun drastis. Demikian juga, bantuan dari negara-negara donor, secara bilateral maupun multilateral, terancam tersendat penyalurannya kalau pun tidak berhenti sama sekali. Faktor-faktor non-ekonomi yang bersumber dari dalam dan luar Indonesia bisa jadi merupakan penyebab dari semuanya itu. Negara-negara donor dan investor asing pun kemudian melihat hal itu sebagai kondisionalitas yang mendasari kebijakan-kebijakan bantuan mereka.

Jika Indonesia ingin tetap melihat kesinambungan dalam arus investasi asing dan kelancaran dalam bantuan luar negeri, maka tidak ada pilihan lain kecuali harus mengatasi faktor-fak-



tor non-ekonomi tersebut. Target langkah utama adalah institusi pemerintah. Langkah pertama ini penting sebagai modalitas untuk mengatasi faktor-faktor non-ekonomi yang bersumber dari luar institusi pemerintah, seperti kerusuhan sosial, radikalisme buruh dan sebagainya.

Berikut di bawah ini adalah beberapa langkah kebijakan dengan target institusi pemerintah:

- *Prediktabilitas.* Karena stabilitas dan kelancaran investasi asing sangat tergantung pada tertib hukum, maka prediktabilitas hendaknya merujuk kepada: (1) eksistensi hukum, regulasi dan kebijakan untuk mengatur masyarakat; dan (2) aplikasi aturan-aturan yang konsisten dan adil. Institusi yang tertib tidak mungkin dicapai tanpa prediktabilitas. Jadi, pemerintah harus menyadari bahwa tertib hukum dan masyarakat adalah komponen esensial dari sebuah lingkungan dalam mana aktor-aktor ekonomi merencanakan dan mengambil keputusan-keputusan investasi. Oleh karena itu, sebuah kerangka hukum diharapkan dapat menjamin bahwa: (1) risiko-risiko bisnis dapat diamati secara rasional; (2) ongkos transaksi menjadi lebih rendah; (3) pemerintah tidak akan mengambil keputusan sewenang-wenang. Pemerintah harus membuktikan dirinya kondusif dalam menghadapi risiko bisnis dan dalam menjalankan pertumbuhan dan pembangunan.
- *Transparansi.* Ini adalah salah satu sektor dari pemerintah yang disorot

secara terus-menerus oleh negara donor maupun investor asing. Transparansi menunjuk kepada tersedianya informasi kepada publik dan kejelasan mengenai aturan-aturan pemerintah, regulasi dan keputusan-keputusan lainnya. Jadi, transparansi sesungguhnya melengkapi dan memperkuat prediktabilitas. Akses kepada informasi secara tepat dan akurat mengenai ekonomi dan kebijakan pemerintah adalah sangat penting dalam pengambilan keputusan-keputusan ekonomi negara donor dan investor asing. Lebih dari itu, transparansi dalam pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan publik akan mengurangi ketidakpastian dan membantu mempersempit ruang gerak bagi pejabat pemerintah dalam melakukan korupsi. Meskipun demikian, dalam praktek, adalah perlu memberikan batas pada prinsip transparansi. Untuk itu, harus dibedakan informasi sebagai sebuah komoditas dari informasi sebagai sebuah proses. Misalnya, hak milik intelektual memang harus diproteksi guna mendorong inovasi dan invensi. Tetapi pembuatan keputusan mengenai pembentukan hak kekayaan intelektual (misalnya kepada siapa hak itu diberikan) harus dilakukan secara transparan.

- *Akuntabilitas.* Aspek ini penting bagi negara donor. Implementasi bantuan pembangunan dari negara donor akan sangat ditentukan oleh faktor ini. Akuntabilitas adalah imperatif untuk mengukur kinerja pejabat publik dalam menjalankan kebijakan-



kompetensi pejabat dapat dipantau melalui akuntabilitas. Tanpa akuntabilitas, kredibilitas pemerintah sebagai *partner* ekonomi akan menurun dan hal itu juga akan merongrong kapasitas pemerintah dalam mempertahankan kepercayaan bisnis, sesuatu yang amat esensial bagi peningkatan pertumbuhan dan investasi asing.

## KEPUSTAKAAN

"Indonesian foreign investment approvals rise in first half", *The Jakarta Post*, July 11, 2003.

Bartelmus, Peter. 1999. *Sustainable Development. Paradigm or Paranoid*, Wuppertal Papers.

Pidato sambutan Direktur Jenderal Multilateral Ekubang, Departemen Luar Ne-

geri pada seminar "Peningkatan Kerja Sama Pembangunan dan Investasi".

Asing Dikaitkan dengan Kondisionalitas (Masalah-masalah Non-Ekonomi), Jakarta, 7 Oktober 2003.

*World Investment Report 2003*, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

The IMF and Good Governance. A Fact-sheet April 2003.

*Good Governance. The IMF's Role*. International Monetary Fund, 1997.

*Country Strategy and Program Updated, 2002-2005: Indonesia*, Asian Development Bank, 2002.

Simon, David J. 2002. *Developed Countries, the 'Three Drivers,' and Instruments to Promote Development*. For the United Nations Development Program Evaluations Office, as a Background Paper for the Development Effectiveness Report.



ISSN 0304-2170

Annual Subscriptions:

Indonesia Rp 90.000,00; Asia Pacific & Australia US\$100.00; Europe & Africa US\$125.00; USA, Canada & Central America US\$150.00; South America & Others US\$175.00

## The Indonesian Quarterly

*The Indonesian Quarterly* is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events;
- Review of Political Development;
- Review of Economic Development, and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

*The Indonesian Quarterly*

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517

E-mail: csis@csis.or.id



# Diplomasi Tingkat Tinggi Asia Pasifik: KTT ASEAN dan KTT APEC 2003

*Faustinus Andrea*

## PENDAHULUAN

KTT ASEAN ke-9 Oktober 2003 yang dihadiri oleh seluruh kepala pemerintahan negara ASEAN, berakhir dengan ditandatanganinya deklarasi *Bali Concord II*. Deklarasi ini, yang merupakan tindak lanjut kesepakatan *Bali Concord I* 1976, memfokuskan pada pembentukan komunitas ASEAN (*ASEAN Community*) pada tahun 2020 yang terdiri dari tiga pilar, yaitu komunitas politik dan keamanan, komunitas ekonomi dan komunitas sosial budaya yang saling terkait satu sama lain untuk memperkuat upaya mencapai perdamaian, stabilitas dan kemakmuran di kawasan. Di samping itu kesepakatan tersebut memperkuat pedoman bagi arah kerja sama ASEAN yang kongkret yang dilandasi oleh visi ASEAN 2020, rencana aksi Hanoi 2004, inisiatif integrasi ASEAN, dan peta jalan bagi integrasi ASEAN 2020.

Selain merupakan refleksi kebutuhan akan norma-norma dan prinsip-prinsip untuk mengatur kerja sama politik dan keamanan, *Bali Concord II* juga dapat membantu memahami bentuk dan substansi keamanan regional dan kerja sama politik, yang memuat aturan-aturan main bagi semua anggota organisasi regional. Pada tahun 1976

ASEAN menerima *Bali Concord* sebagai wujud kesepakatan kerja sama dengan negara-negara anggota ASEAN. Kerja sama tersebut meliputi aspek politik, keamanan, ekonomi, perdagangan, pariwisata, dan lain-lainnya. Kerja sama demikian, terutama dalam bidang keamanan dan politik, adalah sesuatu yang imperatif karena munculnya masalah-masalah besar seperti terorisme internasional. Sehubungan dengan itu, usul Indonesia tentang Komunitas Keamanan ASEAN (ASC) yang disepakati pada pertemuan tingkat pejabat tinggi (SOM ASEAN) di Senggigi, Lombok 12 September 2003 diagendakan dalam KTT ASEAN di Bali itu sebagai bagian penting dari *Bali Concord II*.

Pembentukan *concord* biasanya didasarkan atas beberapa pertimbangan pokok: (a) kebutuhan untuk menggalang kerja sama yang lebih erat antarnegara di kawasan guna memajukan perdamaian, keamanan dan kemakmuran; (b) keamanan hanya bisa dicapai melalui upaya-upaya bersama secara kooperatif; (c) untuk membangun tatanan keamanan, politik, ekonomi dan sosial yang lebih adil; dan (d) untuk memajukan keadilan dan kepatuhan terhadap aturan-aturan hukum.

ASC memiliki cakupan luas, meliputi kerja sama militer dan kerja sama



untuk menciptakan aturan-aturan dalam berinteraksi dan menetapkan mekanisme penyelesaian sengketa antar-negara anggota ASEAN. ASC lebih menempatkan prinsip keamanan yang komprehensif daripada sebuah pakta pertahanan, aliansi militer, atau kebijakan bersama di bidang politik luar negeri.

Pada dasarnya, gagasan ASC sudah memiliki infrastruktur dalam organisasi ASEAN itu sendiri. Namun, kerja sama politik dan keamanan akan dibangun lebih komprehensif, meliputi mekanisme yang memungkinkan para anggota ASEAN untuk memiliki tanggung jawab yang sama dalam menghadapi ancaman-ancaman keamanan dan kestabilan kawasan, khususnya kejahatan transnasional, terorisme dan separatisme.

Konsep tersebut akan menjadi dasar bagi pembentukan sebuah pusat untuk memerangi terorisme, pelatihan pasukan pemelihara perdamaian, pusat kerja sama untuk isu-isu non-konvensional, dan pertemuan secara teratur antara polisi dan para Menteri Pertahanan ASEAN. Upaya Indonesia itu merupakan produk dari sebuah proses multilateral yang sangat mengutamakan stabilitas dan keamanan di Asia Tenggara secara keseluruhan dan prinsip-prinsip yang dicakup oleh ASC disiapkan untuk menghadapi tantangan keamanan multidimensional.

Meskipun tidak secara jelas menyebutkan infrastruktur apa saja yang terkandung dalam ASC, setidaknya dapat disebut beberapa persetujuan, perjanjian atau deklarasi yang dapat dipakai sebagai referensi untuk membangun norma-norma dan prinsip yang mungkin dianggap berguna bagi kerja sama politik dan keamanan di Asia Tenggara, yaitu:

1. Piagam PBB 1945, yang mencantumkan tentang pemberdayaan organisasi keamanan regional;

2. ASEAN Declaration (*Bangkok Declaration*) 1967;
3. Deklarasi zona damai, bebas dan netral (*Kuala Lumpur Declaration*) 1971;
4. The Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, 1976;
5. The Declaration of ASEAN Concord (*Bali Concord*) 1976;
6. The ASEAN Declaration on the South China Sea, 1992;
7. The Treaty of Southeast Asia Nuclear Weapons Free Zone, 1995.

Sementara itu, Komunitas Ekonomi ASEAN (AEC) yang ditetapkan dalam *Bali Concord II* mempunyai arti penting bagi cita-cita pasar bersama ASEAN 2020. AEC juga menjadi salah satu pilar pendukung bagi terciptanya komunitas ASEAN, dan diyakini akan meningkatkan daya saing, memperbaiki iklim investasi dan memperkecil kesenjangan pembangunan di antara negara ASEAN. AEC juga merupakan tujuan akhir dari integrasi ekonomi yang termuat dalam Visi ASEAN 2020. Tujuan *Bali Concord II* adalah pembangunan suatu masyarakat yang dinamis, mempunyai daya tahan dan berkembang menjadi masyarakat yang kohesif di mana seluruh pembangunan diadakan secara integral.

Pada tahap awal AEC ditandai dengan adanya sebuah pasar bersama dan basis produksi tunggal melalui pergerakan barang, jasa dan investasi, tenaga kerja serta modal yang lebih bebas. Dengan begitu penerapan liberalisasi dalam ASEAN tidak hanya akan semakin luas tetapi juga menggairahkan perdagangan intra-ASEAN dan entitas lainnya di luar ASEAN. Konsep integrasi ekonomi ASEAN tidak terbatas hanya pada penurunan tarif melalui skema perdagangan bebas ASEAN (AFTA) yang sudah berjalan sejak Ja-



nuari 2003, namun juga liberalisasi dalam segala bidang termasuk menghilangkan segala hambatan non-tarif dan cita-cita pengintegrasian mata uang dan pasar modal.

Pertemuan Puncak Forum Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) ke-11 yang berlangsung di Thailand 20-21 Oktober 2003, antara lain membahas isu terorisme internasional, yang akhir-akhir ini semakin marak. Isu terorisme mendominasi agenda APEC selama 3 kali pertemuan terakhir ini. Dimulai dari KTT APEC ke-9 di Shanghai, Cina Oktober 2001, KTT APEC ke-10 di Los Cabos, Mexico Oktober 2002, dan di Thailand 2003. Bahkan isu terorisme, terkesan "mengesampingkan" isu liberalisasi perdagangan dan investasi yang selalu menjadi tema utama pertemuan-pertemuan APEC sebelumnya. Karena serangan teroris terhadap gedung WTC dan Pentagon di Amerika Serikat, September 2001 dan tragedi bom Bali Oktober 2002 mempunyai pengaruh terhadap kondisi ekonomi suatu negara dan berakibat pada kelambanan ekonomi dunia, maka para pemimpin APEC menganggap isu ini terlalu penting untuk dikesampingkan.

Meskipun demikian, usaha negara-negara APEC untuk memerangi terorisme tidak mengabaikan misi APEC dalam mendorong arus perdagangan bebas barang dan mobilitas penduduk negara-negara anggota APEC serta keterbukaan ekonomi yang menjadi dasar kemakmuran bersama. Para pemimpin APEC menganggap bahwa tindakan bersama dalam memerangi terorisme sangat diperlukan guna menciptakan perdamaian, kesejahteraan dan keamanan suatu bangsa. APEC diharapkan dapat memberi kontribusi bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi global dan meningkatkan sistem perdagangan multilateral yang terbuka.

Ringkasan peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang Pertemuan Puncak Para Pemimpin ASEAN ke-9, Pertemuan Puncak ASEAN+3, Pertemuan-pertemuan ASEAN lainnya dan Pertemuan Puncak Para Pemimpin APEC ke-11.

## I. KTT ASEAN KE-9

Pertemuan Puncak Para Kepala Negara ASEAN atau KTT ASEAN ke-9 berlangsung di Nusa Dua, Bali tanggal 7-8 Oktober 2003 dihadiri oleh Presiden RI Megawati Soekarnoputri, Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah, PM Thailand Thaksin Shinawatra, PM Malaysia Mahathir Mohamad, PM Singapura Goh Chok Tong, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Vietnam Phan Van Khai, PM Laos Bounhang Vorachith, PM Kamboja Hun Sen dan PM Myanmar Khin Nyunt. Pertemuan ini dimaksudkan untuk membahas upaya-upaya regional tentang konsep *Bali Concord II* sebagai landasan Komunitas ASEAN yang meliputi komunitas politik dan keamanan, komunitas ekonomi dan komunitas sosial budaya; proses kemajuan kerja sama ekonomi intra-ASEAN; kerja sama ekonomi ASEAN+3 dan peningkatan integrasi kawasan serta penandatanganan *The Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) oleh Cina dan India.

KTT ASEAN ke-9 yang didahului dengan Pertemuan Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*) dan Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN (*ASEAN Ministerial Meeting/AMM*), mempunyai arti penting jika dikaitkan dengan langkah ASEAN dalam menetapkan *Bali Concord II*. Langkah itu bukan sekadar kelanjutan bertahap ASEAN sebagai organisasi regional, tetapi juga suatu langkah maju yang strategis di dalam membangun komunitas negara-negara ASEAN.



Presiden Indonesia Megawati Soekarnoputri sesuai memimpin KTT ASEAN mengatakan kepada para wartawan bahwa:

1. Diterimanya konsep *Bali Concord II* oleh kesepuluh negara ASEAN diharapkan menjadi dasar bagi terbentuknya Komunitas ASEAN sehingga diharapkan bisa membawa ASEAN pada integrasi yang sesungguhnya.
2. Penandatanganan *Bali Concord II* atau *The Declaration of ASEAN Concord 2003* oleh kesepuluh pemimpin ASEAN menegaskan kembali bahwa ASEAN merupakan satu kelompok negara di Asia Tenggara yang terikat dalam kemitraan, pembangunan dan kepedulian masyarakat.
3. ASEAN sepakat menciptakan Komunitas ASEAN yang didukung oleh tiga pilar kerja sama, yaitu komunitas keamanan (ASC), komunitas ekonomi (AEC) serta komunitas sosial budaya (ASCC). Ketiga pilar itu saling berkaitan dan saling menunjang dalam mencapai perdamaian, stabilitas, dan kemakmuran.
4. Melalui Komunitas ASEAN upaya integrasi yang saling menguntungkan baik antara negara anggota ASEAN maupun antarmasyarakat ASEAN akan tercipta di dalam memajukan perdamaian, stabilitas keamanan, pembangunan dan kemakmuran kawasan.
5. Menyambut baik perkembangan positif yang terjadi di Myanmar dan komitmen pemerintah Myanmar untuk melaksanakan proses transisi menuju demokrasi.

Deklarasi KTT ASEAN antara lain berisi (*Kompas*, 8-10-2003):

1. Sepakat menerima konsep ASC secara penuh sehingga ASC diharapkan bisa membawa kerja sama ke-

amanan secara komprehensif yang meliputi perdamaian, lingkungan yang adil, demokratis dan harmonis.

2. Sepakat bahwa konsep ASC memerlukan mekanisme penyelesaian perbedaan di kawasan secara damai.
3. Sepakat bahwa keamanan masing-masing negara terkait satu sama lain secara geografis dan mempunyai tujuan yang sama.
4. ASC menekankan prinsip keamanan secara komprehensif yang mencakup aspek politik, ekonomi dan sosial budaya selaras dengan Visi ASEAN 2020.
5. ASC bukan merupakan pakta pertahanan, aliansi militer, atau kebijakan luar negeri bersama.
6. ASC akan tetap memperhatikan kedaulatan tiap negara anggota, terutama dalam melaksanakan kebijakan luar negeri dan pengaturan pertahanan masing-masing serta keterkaitan ASEAN secara politik, ekonomi dan sosial budaya.
7. ASC menggunakan lembaga dan mekanisme yang sudah ada dalam ASEAN dan bertujuan memperkuat kapasitas nasional dan regional dalam memberantas dan mencegah terorisme dan kejahatan lintas batas.
8. ASC berfungsi memberikan jaminan agar kawasan Asia Tenggara tetap bebas dari senjata pemusnah massal.
9. Pentingnya ASC memiliki kapasitas dan tanggung jawab sebagai motor utama Forum Regional ASEAN (ARF).
10. *High Council* dan TAC akan menjadi unsur penting dalam ASC, mengingat bahwa *High Council* mencerminkan komitmen ASEAN untuk menyelesaikan semua perbe-



- daan, sengketa dan konflik secara damai.
11. Diperlukan kerja sama yang praktis tidak saja sesama anggota ASEAN, tetapi juga dengan masyarakat internasional di dalam pemberantasan terorisme.
  12. Para pemimpin ASEAN menyambut baik perkembangan positif di Myanmar dalam proses transisi menuju demokrasi.
  13. Para pemimpin ASEAN sepakat masalah maritim yang bersifat lintas batas akan ditangani pada tingkat regional secara menyeluruh, terintegrasi, dan komprehensif.
  14. Kerja sama maritim ASEAN akan memberi sumbangan pada perkembangan ASC.
  15. Para pemimpin ASEAN sepakat bahwa Indonesia diharapkan segera menyusun rencana aksi yang menyangkut tentang penetapan norma pencegahan konflik, penyelesaian konflik dan pembangunan perdamaian pasca konflik.
  16. Rencana aksi itu akan dilaporkan dalam pertemuan Para Menlu ASEAN ke-37 di Jakarta 2004 dan diharapkan dapat disahkan dalam KTT ASEAN ke-10 di Vientiane, Laos tahun 2004.
  17. Pembentukan AEC ditujukan untuk mencapai integrasi ekonomi ASEAN 2020 untuk membentuk kawasan ekonomi ASEAN yang stabil, makmur dan kompetitif.
  18. Dengan integrasi ekonomi ASEAN 2020, arus keluar masuk barang, jasa, investasi, dan modal akan menjadi lebih bebas.
  19. Dengan integrasi ekonomi ASEAN 2020, diharapkan terjadi pembangunan ekonomi yang adil dan pengurangan tingkat kemiskinan dan perbedaan sosial budaya.
  20. AEC didasarkan atas prinsip menyatukan perbedaan-perbedaan kepentingan antarnegara anggota ASEAN di dalam mencapai proses integrasi ekonomi.
  21. AEC akan membentuk ASEAN sebagai pasar bersama (*single market*) dan basis produksi (*production base*).
  22. AEC merupakan bagian dari Deklarasi *Bali Concord II*.
  23. ASEAN mendesak Perserikatan Bangsa Bangsa agar melanjutkan peran sentral dalam melakukan rekonstruksi dan rehabilitasi di Irak, sejalan dengan aspirasi rakyat Irak dan tanggung jawab PBB dalam memelihara perdamaian dan keamanan internasional.
  24. ASEAN mendukung inisiatif peta perdamaian (*roadmap for peace*) untuk menghentikan kekerasan di Timor Tengah dan menciptakan perdamaian dan keadilan dalam rangka terbentuknya kemerdekaan negara Palestina 2005.

#### A. Pertemuan ASEAN+3

Kemitraan strategis ASEAN+3, yaitu kerja sama antara ASEAN dengan Cina, Jepang dan Korea Selatan, adalah agenda penting lainnya dari KTT ASEAN ke-9 di Bali, Oktober 2003. Dengan tema *Towards an Economic and Security Community*, KTT ASEAN itu akan memperkuat integrasi ekonomi ASEAN dan multilateralisme ASEAN+3 di kawasan. Tujuan ini semakin mempertegas cita-cita pembentukan Masyarakat Ekonomi Asia Timur di masa depan. Pertemuan ASEAN+3 ini merupakan pertemuan rutin yang dilakukan sejak 1997 dan berlangsung setelah pertemuan puncak ASEAN.

Dalam pertemuan para pemimpin ASEAN dengan PM Cina Wen Jiabao, PM Jepang Junichiro Koizumi dan Pre-



siden Korea Selatan Roh Moo-hyun yang berlangsung tanggal 8 Oktober 2003 di Bali itu, sejumlah kesepakatan telah ditandatangani antara ASEAN dengan negara mitra dialog, misalnya Perjanjian Kerja Sama dan Persahabatan (TAC) oleh Cina dan India. Penandatanganan TAC oleh kedua negara itu bagi ASEAN mempunyai arti bahwa kedua negara ikut bertanggung jawab dalam menciptakan kawasan Asia Tenggara yang stabil dan damai.

Di samping itu, TAC mengatur negara-negara yang tergabung dalam traktat itu untuk menghormati prinsip tidak campur tangan secara politik negara-negara anggota TAC dan berupaya menyelesaikan perbedaan dan perselisihan dengan cara-cara damai. TAC mencakup *code of conduct* bagi penyelesaian sengketa melalui mekanisme Dewan Menteri. Hingga saat ini TAC masih menjadi satu-satunya instrumen diplomatik dari ASEAN yang menawarkan mekanisme dan proses bagi penyelesaian sengketa secara damai. Pada tahun 1992 TAC telah disahkan oleh Majelis Umum PBB, yang antara lain berisi tidak diperbolehkannya anggota TAC melakukan ancaman, termasuk penggunaan kekuatan terhadap negara lain. Bergabungnya Cina dan India dalam TAC telah menambah jumlah negara peserta TAC. Papua Nugini merupakan negara non-ASEAN pertama yang ikut serta dalam TAC pada tahun 2000. Sedangkan Rusia menyatakan siap untuk menandatangani TAC, dan realisasinya akan dilakukan pada pertemuan Para Menlu ASEAN di Jakarta tahun 2004. Korea Selatan belum berminat untuk mengakses perjanjian tersebut, tetapi Jepang dikabarkan setuju untuk menandatangani TAC. Keinginan Jepang ini akan disampaikan kepada pertemuan tingkat tinggi ASEAN-Jepang di Tokyo awal Desember 2003 (*The Jakarta Post*, 19-11-2003).

Presiden Megawati Soekarnoputri selaku ketua KTT ASEAN+3 mengatakan:

1. Cina, Jepang, Korea Selatan dan India selaku mitra dialog ASEAN mendukung *Bali Concord II* sebagai kebijakan untuk mencapai komunitas ASEAN, berdasarkan kerja sama politik, ekonomi dan sosial budaya.
2. ASEAN menyambut baik komitmen mitra dialog ASEAN dalam mendukung sejumlah bidang kerja sama, yang meliputi perang terhadap terorisme dan kejahatan lintas negara; integrasi ekonomi ASEAN, seperti *Initiative of ASEAN Integration* (IAI); inisiatif sub-regional, seperti BIMP-EAGA (Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia and Philippines *East ASEAN Growth Area*); pembentukan ASEAN *bond* sebagai alternatif bagi pendanaan regional, dan dukungan penanganan penyakit menular seperti SARS dan HIV/AIDS.
3. ASEAN berharap kebijakan aksesibilitas ASEAN-Cina dalam penandatanganan *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) dapat meningkatkan hubungan ASEAN-Cina sebagai faktor yang memperkuat stabilitas jangka panjang.
4. Diharapkan bahwa hubungan perdagangan ASEAN-Cina melampaui batas perdagangan senilai US\$100 milyar pada 2005 dan memperdalam kerja sama di bidang pertanian, informasi telekomunikasi dan sumber daya manusia.
5. Mendukung dialog enam negara yaitu, Cina, Rusia, Amerika Serikat, Jepang, Korea Selatan dan Korea Utara dalam upaya damai krisis nuklir di Semenanjung Korea.
6. ASEAN mendukung dilakukannya kembali dialog tentang Perjanjian Kawasan Bebas Senjata Nuklir Asia Tenggara (SEANWFZ) dengan Cina.



7. ASEAN menyambut baik kebijakan pemerintah India dalam kerja sama dengan ASEAN di bidang pemberantasan terorisme dan kerja sama pembangunan.

Sementara itu, dalam pertemuan puncak ASEAN-Cina, para pemimpin negara-negara ini sepakat untuk memperluas kerja sama perdamaian demi mencapai kemakmuran bersama, yang meliputi bidang politik, ekonomi, sosial, keamanan regional dan internasional. Kesepakatan itu ditandai dengan penandatanganan Deklarasi Bersama Kemitraan Strategis untuk Perdamaian dan Kesejahteraan (*Joint Declaration on China-ASEAN Strategic Partnership for Peace and Prosperity*) oleh para kepala negara/pemerintahan ASEAN dan Cina.

Kemitraan strategis ini merupakan kerja sama yang komprehensif bagi kedua belah pihak. Kerja sama politik itu akan memperkuat persahabatan antara rakyat ASEAN dan Cina. Kedua belah pihak akan menggunakan mekanisme dialog dan konsultasi pada berbagai tingkatan untuk menyelesaikan masalah-masalah bersama. ASEAN dan Cina juga sepakat akan meneruskan konsultasi mengenai minat Cina untuk mengakses protokol TAC yang mencakup SEANWFZ. Penandatanganan TAC oleh Cina dinilai sebagai pengakuan politik dan kepercayaan hubungan ASEAN-Cina yang semakin meningkat serta dukungan Cina terhadap ASEAN atas peran utama di Forum Regional ASEAN (ARF).

Di bidang ekonomi, keduanya akan saling memperkuat pasar dan menjamin pertumbuhan di bidang ekonomi dan perdagangan guna mencapai sasaran perdagangan senilai US\$100 milyar per tahun pada tahun 2005. Selain itu disepakati percepatan pembicaraan tentang *ASEAN-Cina Free Trade Area* menuju 2010. Cina juga akan berpartisipasi secara efektif dalam membantu

anggota baru ASEAN, yaitu Vietnam, Laos, Kamboja dan Myanmar agar memperoleh manfaat dari perdagangan bebas ASEAN-Cina (*Suara Pembaruan*, 8-10-2003).

Pertemuan Puncak ASEAN-Jepang ditandai dengan penandatanganan *Framework for Comprehensive Economic Partnership* (CEP) oleh para pemimpin ASEAN dan PM Jepang Junichiro Koizumi. Kerangka CEP itu merupakan jalan menuju FTA ASEAN-Jepang, dimulai dengan konsultasi liberalisasi perdagangan barang, jasa dan investasi pada awal 2004. Implementasi FTA diperkirakan akan tuntas pada tahun 2012 dengan fleksibilitas lima tahun tambahan bagi anggota baru ASEAN. Berdasarkan kesepakatan, kerangka CEP akan direalisasikan melalui tiga tahap. *Pertama*, langkah implementasi berupa bantuan teknis, dialog perdagangan dan investasi dan pertukaran data bea masuk.

*Kedua*, fasilitasi dan kerja sama yang mencakup konsultasi, dimulai pada awal 2004 yang menyangkut prosedur terkait perdagangan seperti misalnya komputerisasi, simplifikasi dan harmonisasi standar internasional; perbaikan lingkungan bisnis, perlindungan atas hak kekayaan intelektual, kerja sama stok minyak, pemanfaatan gas alam; dan kerja sama pengembangan teknologi informasi. *Ketiga*, konsultasi liberalisasi dimulai awal 2004 dengan membicarakan prinsip pokok klasifikasi bea masuk dan *rules of origin*. Di samping itu, ASEAN-Jepang memutuskan untuk menghapus secara progresif bea masuk dan aturan penghambat perdagangan dalam rangka pembentukan FTA ASEAN-Jepang yang mencakup *rules of origin*, aturan penurunan atau penghapusan tarif, hambatan non-tarif dan hambatan teknis (*Bisnis Indonesia*, 9-10-2003).

Kerja sama ASEAN-Jepang juga meliputi prosedur perdagangan; lingkung-



an bisnis; hak atas kekayaan intelektual; dan bidang kerja sama lainnya seperti, bidang energi, teknologi komunikasi dan informasi, sumber daya manusia; usaha kecil dan menengah; pariwisata, transportasi dan logistik; standar dan pengakuan yang sama, serta kerja sama teknik lainnya yang memungkinkan. Rencana ASEAN-Jepang untuk liberalisasi perdagangan jasa yang mencakup penghapusan diskriminasi dan perluasan cakupan liberalisasi perdagangan jasa dan peningkatan kerja sama di bidang jasa antara kedua belah pihak juga dibahas. Di bidang investasi, ASEAN-Jepang merencanakan untuk menciptakan persaingan yang bebas, memperkuat kerja sama investasi, fasilitas investasi, dan meningkatkan transparansi peraturan kebijakan investasi, termasuk perlindungan terhadap investor (*Business News*, 8-10-2003).

Di Bali juga diadakan pertemuan ASEAN-Korea Selatan. Pihak Korsel lebih banyak membicarakan tentang persoalan sejarah setelah Perang Dunia II, khususnya yang menyangkut sejarah Asia, di mana ASEAN dan Korsel memiliki kisah sejarah yang sama, yaitu menentang kolonialisme dan membangun kerja sama dan persahabatan yang kuat di masa-masa mendatang (*Kompas*, 8-10-2003).

Pertemuan Puncak ASEAN-India ditandai dengan penandatanganan *Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism* oleh para pemimpin ASEAN dan PM India Atal Bihari Vajpayee. Deklarasi bersama ini dimaksudkan untuk mencegah dan memberantas terorisme internasional melalui berbagai mekanisme, termasuk pertukaran informasi, intelijen dan pengembangan kapasitas. India telah menjadi bagian dari Deklarasi Bersama ASEAN tentang kontra terorisme yang disepakati pada tahun 2001.

Deklarasi bersama ASEAN-India berisi (*Suara Pembaruan*, 9-10-2003):

1. Kesepakatan kerja sama bilateral, regional dan internasional untuk melawan terorisme dengan pendekatan komprehensif selaras dengan prinsip internasional, seperti Piagam Perseikatan Bangsa-Bangsa, hukum internasional dan seluruh resolusi atau deklarasi yang relevan, khususnya prinsip-prinsip yang digariskan dalam Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1373, 1267 dan 1390.
2. Dalam upaya melawan terorisme, para pemimpin ASEAN dan India menyadari perlunya menolak untuk mengaitkan masalah terorisme dengan agama, ras atau nasionalisme.
3. Para pemimpin ASEAN dan India memandang terorisme dalam segala bentuk dan manifestasinya yang dilakukan di manapun, kapanpun dan oleh siapapun, merupakan ancaman besar bagi perdamaian dan keamanan internasional.
4. Tujuan deklarasi ini adalah untuk mewujudkan dan meningkatkan segala usaha melawan terorisme.
5. Pentingnya nilai kerja sama di bidang keamanan, intelijen, penegakan hukum dan kerja sama memberantas terorisme melalui *ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime*.
6. Dengan hadirnya India sebagai pihak yang berpartisipasi dalam deklarasi, India memiliki kewajiban untuk mencari cara-cara dalam mengimplementasikan deklarasi itu. Sebaliknya, India meminta kepada semua negara yang tergabung dalam deklarasi itu agar tidak mengumumkan informasi rahasia kepada pihak ketiga, kecuali telah membentuk kesepakatan dengan India.

Di bidang ekonomi, ASEAN dan India menandatangani perjanjian kerja



sama di bidang perdagangan dan investasi (*ASEAN-India Regional Trade and Investments Area*), meliputi produk-produk yang masuk dalam EHP; *normal track*, sensitif dan modalitas penurunan tarif. Program EHP telah disepakati mulai 1 November 2004 sampai 31 Oktober 2006. Sedangkan rentang waktu penurunan tarif pada produk-produk *normal track* disetujui mulai 1 Januari 2006-2011 bagi ASEAN 5 dan 1 Januari 2006-2016 bagi Filipina. Sedangkan untuk Vietnam, Laos, Kamboja dan Myanmar rentang waktu mulai 1 Januari 2006-2016 dengan awal tingkat tarif yang lebih tinggi.

Salah satu kesulitan realisasi FTA dengan India adalah karena negara itu banyak resistensinya, misalnya di bidang produk pertanian. ASEAN dan India akan menegosiasikan *rules of origin* perdagangan barang, selambat-lambatnya diselesaikan pada 31 Agustus 2004. Sedangkan negosiasi mengenai liberalisasi perdagangan jasa akan dilaksanakan pada tahun 2004 dan diselesaikan pada 2006. Di bidang investasi, ASEAN dan India merencanakan peningkatan kerja sama dengan kebijakan transparansi yang berkaitan dengan peraturan, promosi dan proteksi dan perundingannya akan dilakukan pada tahun 2004 dan tahun 2006 (*Business News*, 8-10-2003).

## B. Pertemuan Tingkat Tinggi Bisnis dan Investasi ASEAN

Pertemuan Tingkat Tinggi Bisnis dan Investasi ASEAN (ASEAN-BIS) yang diselenggarakan oleh para pengusaha ASEAN melalui Dewan Penasihat Bisnis ASEAN (*ASEAN Business Advisory Council/ASEAN-BAC*) di Nusa Dua, Bali berlangsung tanggal 6-7 Oktober 2003 merekomendasikan kepada para pemimpin negara ASEAN untuk memprioritaskan dua sektor dalam percepat-

an pembentukan Komunitas Ekonomi ASEAN (AEC), yaitu sektor pariwisata dan pertanian. Kedua sektor itu dinilai lebih membawa dampak bagi penyerapan tenaga kerja dan menyangkut kepentingan banyak petani dan masyarakat di negara-negara ASEAN. Dari sektor pariwisata muncul kegiatan ekonomi, seperti sektor kerajinan dari usaha kecil dan menengah, perhotelan dan restoran, transportasi dan sektor jasa lainnya. Sedangkan sektor pertanian sangat penting diperhatikan dalam pembuatan kebijakan negara-negara di tingkat ASEAN, agar para petani mendapat manfaat.

ASEAN-BIS merupakan forum dialog antara pemimpin ASEAN dan para pebisnis ASEAN, yang memfokuskan pada isu iklim bisnis, sektor-sektor yang menjanjikan pertumbuhan dan upaya integrasi perekonomian, kemitraan kawasan ASEAN, serta integrasi industri khusus ASEAN. Selain itu, ASEAN-BIS merupakan forum pertemuan untuk membahas daya saing ASEAN di pasar global, sebagai mitra ASEAN-Cina, dan forum perdagangan dan investasi di kawasan di masing-masing negara ASEAN. Fokus ASEAN-BIS adalah mendorong bisnis ASEAN untuk menggejutkan kesempatan bisnis dan investasi di ASEAN dalam mengembangkan usaha patungan, melakukan keputusan investasi dan melakukan transaksi barang dan jasa (*Kompas*, 6-10-2003).

Presiden Megawati Soekarnoputri mengatakan pada pembukaan pertemuan ASEAN-BIS (*Kompas*, 6-10-2003):

1. Aksi teror yang terjadi akhir-akhir ini di Indonesia tidak seharusnya menjadikan rakyat Indonesia gentar dalam membangun citra kehidupan yang sejahtera dan maju.
2. Kerja sama ASEAN-BIS diharapkan dapat memberikan manfaat bagi per-



kembangan ekonomi dan kemakmuran rakyat di kawasan.

3. Sebagai satu wilayah perdagangan dan investasi, ASEAN menunjukkan perkembangan yang sangat dinamis, terintegrasi, dan semakin kompetitif.
4. Melalui pertemuan ASEAN-BIS, diharapkan bahwa kalangan pengusaha ASEAN dapat memetik manfaat yang besar dari potensi masa depan ekonomi ASEAN yang semakin berkembang.

PM Cina Wen Jiabao mengatakan dalam pertemuan ASEAN-BIS bahwa:

1. Asia memiliki potensi besar untuk maju. Untuk itu diperlukan solidaritas dan kerja sama dalam menciptakan mekanisme pengembangan pembangunan bersama dan kemakmuran di Asia.
2. Peningkatan saling percaya dan menjaga perdamaian merupakan tugas penting di antara negara-negara Asia menghadapi persaingan dan ketidakadilan perekonomian internasional.
3. Sejak Perang Dunia II, pangsa pasar Asia pada Produk Domestik Bruto (PDB) dunia naik dari 5 persen menjadi 25 persen dari total PDB global. Kenaikan ini bukan saja karena adanya kesempatan, melainkan juga karena didorong oleh kerja sama Asia.

PM Jepang Junichiro Koizumi dalam pertemuan itu mengatakan bahwa meski Asia Timur merupakan pusat pertumbuhan ekonomi yang menjanjikan di dunia, dengan jumlah penduduknya yang mencapai sepertiga dari penduduk dunia dan memiliki seperlima PDB dunia serta seperlima perdagangan dunia, namun Asia Timur ketinggalan dalam hal kerja sama dan belum memanfaatkan potensi yang dimilikinya secara maksimal.

Sementara itu, Presiden Korea Selatan Roh Moo-hyun mengatakan bahwa kerja sama dengan negara-negara ASEAN sebagai hal yang penting dan menempatkan kerja samanya pada prioritas utama. Asia Timur (Asia Tenggara dan Asia Timur Laut) tumbuh sebagai salah satu dari tiga pilar utama dunia, bersama-sama dengan Amerika Utara dan Uni Eropa. Oleh karena itu, negara-negara Asia Timur perlu memperluas pasar kawasan dengan menghilangkan hambatan perdagangan dan investasi, serta memperkuat kerja sama untuk saling melengkapi (*mutually complementary*) di antara mereka. Korea Selatan juga mengharapkan kerja sama di bidang politik dan keamanan segera tercipta sebagai upaya untuk menyelesaikan masalah nuklir Korea Utara dan ancaman internasional lainnya, seperti terorisme dan perompakan.

Selanjutnya, Roh Moo-hyun mengatakan bahwa (*Kompas*, 8-10-2003):

1. Upaya ASEAN untuk merumuskan Inisiatif Ke Arah Integrasi ASEAN (IAI) merupakan langkah tepat sebagai upaya untuk mengurangi kesenjangan tingkat pembangunan di kawasan, sekaligus mendorong kerja sama dengan mitra dialog di luar kawasan Asia Tenggara, termasuk Korea Selatan, Cina dan Jepang.
2. Korea Selatan tetap akan melanjutkan kerja sama untuk mendorong ke arah integrasi ASEAN dengan menghilangkan kesenjangan tingkat pembangunan di kawasan Asia Tenggara, ke arah pembentukan kerangka kerja sama secara komprehensif.
3. Salah satu kekuatan terbesar ASEAN adalah kemampuan untuk beradaptasi.
4. Pertemuan ASEAN+3 telah memberikan sumbangan yang signifikan dalam menstabilkan pasar uang di



kawasan, memperluas kerja sama di bidang kesehatan, termasuk mengendalikan sindrom SARS.

5. ASEAN+3 harus diperkuat untuk meningkatkan pembentukan komunitas Asia Timur yang terbuka, dengan mendorong kerja sama itu ke arah tujuan menghilangkan disparitas pembangunan di kawasan dan meliberalisasi perdagangan dan investasi.

### C. Pertemuan Para Menteri Ekonomi ASEAN

Pertemuan para menteri ekonomi ASEAN berlangsung di Phnom Penh tanggal 2 September 2003 yang dihadiri oleh menteri-menteri ekonomi ASEAN dan menghasilkan sebuah rekomendasi tentang tindak lanjut KTT ASEAN ke-9 di Bali 2003 berupa pembahasan pembentukan Komunitas Ekonomi ASEAN (AEC). Pembentukan AEC merupakan ide bersama PM Thailand Thaksin Shinawatra dan PM Singapura Goh Chok Tong, dengan tujuan untuk membentuk pasar tunggal ASEAN dengan basis produksi, yang ditandai dengan peredaran barang, jasa, investasi, pekerja terampil dan aliran modal yang lebih bebas pada tahun 2020. AEC jauh lebih berarti ketimbang AFTA, yang hanya membebaskan perdagangan barang (komoditas tertentu), dan belum menyentuh aliran bebas sektor jasa, pekerja dan modal. Di dalam AEC, aliran yang lebih lancar bukan lagi semata-mata pada barang tetapi juga sektor jasa, pekerja terampil dan modal.

Adapun tujuan pembentukan AEC adalah sebagai berikut (*Kompas*, 7-10-2003):

1. Menciptakan kawasan ekonomi yang stabil, makmur dan berdaya saing kuat.

2. Memperlancar aliran barang, jasa, investasi, dan peredaran modal secara lebih bebas.
3. Pengembangan ekonomi yang lebih berimbang di kawasan ASEAN.
4. Pengurangan kemiskinan dan perbedaan status sosial ekonomi di ASEAN.
5. Memperdalam integrasi perekonomian.
6. Meningkatkan iklim investasi.
7. Memperkuat perekonomian ASEAN.

Sedangkan cara atau proses menuju AEC adalah sebagai berikut (*Kompas*, 7-10-2003):

1. Menggunakan berbagai skema kerja sama di bidang ekonomi yang sudah tersedia secara lebih intensif, seperti *ASEAN Free Trade Area (AFTA)*, *ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS)*, *ASEAN Investment Area (AIA)*.
2. Melanjutkan pendalaman mekanisme yang akan memperkuat integrasi ekonomi.
3. Memperkuat kelembagaan dengan pembentukan kelembagaan non-politik, seperti misalnya pembentukan mekanisme penyelesaian pertikaian bisnis.
4. ASEAN akan mulai mengimplementasikan rekomendasi dari satuan tugas kerja dalam rangka pengintegrasian perekonomian.

## II. KTT EMPAT NEGARA ASEAN

Untuk pertama kalinya KTT Empat Negara ASEAN berlangsung di Pagan, Myanmar, tanggal 12 November 2003. Hadir dalam pertemuan puncak itu, PM Thailand Thaksin Shinawatra, PM Myanmar Khin Nyunt, PM Kamboja



Hun Sen dan PM Laos Bounngang Vorachit untuk membicarakan masalah-masalah ekonomi, seperti perdagangan, investasi dan pengembangan pariwisata.

Deklarasi Pagan yang ditandatangani oleh keempat pemimpin negara itu antara lain menyatakan sebagai berikut (*Kompas*, 13-11-2003):

1. Pencanangan peta ekonomi (*economic roadmap*) baru yang bertujuan mempercepat pertumbuhan ekonomi dan penanggulangan kemiskinan di kawasan itu.
2. Thailand menjanjikan akan memberi bantuan berupa pinjaman lunak kepada Laos, Kamboja dan Myanmar, serta menghapus pajak impor bagi produk-produk mereka.
3. Tekad untuk meningkatkan perdagangan dan investasi, kerja sama pertanian dan industri, serta mendorong pengembangan pariwisata dan penciptaan lapangan kerja.
4. Prakarsa untuk melakukan strategi kerja sama ekonomi (ECS) agar dapat menjadi katalisator kerja sama secara regional.
5. Kerja sama untuk memanfaatkan potensi ekonomi di antara keempat negara guna mendorong pembangunan secara berkelanjutan dan meningkatkan kemakmuran dan kualitas hidup rakyatnya.
6. Para pemimpin keempat negara ASEAN itu berjanji akan menyelesaikan berbagai perbedaan dengan membangun saling percaya dan kehidupan bertetangga yang baik.

Dalam pertemuannya dengan wartawan, PM Thailand Thaksin Shinawatra mengatakan bahwa Thailand merencanakan akan mengucurkan dana kredit untuk memberi dukungan finansial bagi ketiga negara itu. Untuk itu Thailand menyiapkan dana sebesar 10 milyar baht atau US\$2,5 juta per ta-

hun dalam skema peta ekonomi (*Kompas*, 13-11-2003).

### III. PERTEMUAN INFORMAL MENTERI KEUANGAN ASEAN

Pertemuan Informal Menkeu ASEAN berlangsung di Manila, Filipina tanggal 6-8 Agustus 2003 antara lain membahas penyediaan infrastruktur yang memungkinkan kawasan Asia Tenggara menggunakan sebagian cadangan devisa internasional yang ditanam di negara Barat melalui penerbitan obligasi pasar Asia. Hadir dalam pertemuan itu tujuh orang Menteri Keuangan ASEAN, masing-masing dari Filipina, Malaysia, Indonesia, Thailand, Singapura, Brunei Darussalam dan Vietnam bersama-sama dengan Menteri Keuangan Jepang, Cina, dan Korea Selatan dalam kerangka persetujuan pendanaan ASEAN+3 untuk kerja sama keuangan. Dalam pertemuan itu juga dibicarakan soal upaya ASEAN dalam mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang berkisar antara 4-4,5 persen pada 2003 serta masalah integrasi pasar modal dan arus uang menuju pasar tunggal ASEAN 2020.

Dalam pembukaan pertemuan itu, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo mengatakan bahwa sektor keuangan dan perbankan menjadi tantangan utama bagi integrasi perekonomian ASEAN. Untuk itu setiap bentuk kebijakan harus terbuka bagi aliran modal swasta negara-negara maju, terutama dalam jangka panjang. Sementara itu, Menkeu Filipina Jose Isidro Camacho mengatakan dalam wawancara dengan pers di Manila bahwa sekitar sepertiga sampai separuh cadangan devisa internasional di dunia berasal dari Asia, termasuk Jepang. Pembentukan pasar obligasi Asia adalah tindak lanjut dari 11 negara Asia Pasifik yang membentuk dana obligasi Asia (*The Asian Bond*



*Fund/ABF*) dengan nilai awal sebesar US\$1 milyar. Dana yang akan dikelola oleh *the Bank of International Settlements* dapat ditanamkan dalam surat utang negara di delapan negara yang berpartisipasi dalam ABF, yaitu Cina, Hongkong, Indonesia, Korea Selatan, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand (*Sinar Harapan*, 7-8-2003).

Deklarasi bersama para Menkeu ASEAN menyatakan antara lain:

1. ASEAN mempunyai tujuan untuk membentuk satu pasar tunggal dengan nama Komunitas Ekonomi ASEAN dari 530 juta penduduk dalam waktu 17 tahun.
2. Karena perkembangan keuangan di antara negara-negara anggota ASEAN beragam, dengan Singapura, Malaysia, Thailand dan Filipina berada di depan, maka akan diadakan upaya untuk membicarakan masalah hukum, kerangka kerja dan infrastruktur pasar untuk perdagangan, prosedur kliring dan penyelesaian, pendidikan investor serta adopsi standar internasional.
3. Para Menkeu setuju untuk mengadopsi aturan tarif yang sama di bawah program AFTA, yakni bahwa 99 persen dari tarif untuk produk manufaktur yang diperdagangkan di Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura, Thailand, telah diturunkan antara nol hingga lima persen sejak tahun 1992 pada waktu AFTA diluncurkan. Tarif itu akan diselesaikan pada 2010 untuk enam negara dan 2015 untuk anggota ASEAN lainnya, seperti Vietnam, Kamboja, Laos, dan Myanmar.
4. Kendati terjadi pembatalan atau penangguhan penerbitan obligasi dolar Asia senilai US\$2,5 milyar lebih sepanjang Juli 2003, terkait guncangan pasar obligasi oleh volatilitas obligasi-obligasi pemerintah Amerika Serikat, namun para investor dan analis menilai, minat terhadap obligasi regional tetap besar (*Kompas*, 8-8-2003).
5. Para Menkeu ASEAN sepakat untuk lebih membuka pasar modal mereka dan mempermudah pengaliran uang sebagai bagian dari "peta jalan" pasar tunggal di kawasan bagi integrasi finansial (*road map for integration in financial cooperation*) yang akan menjadi landasan bagi pasar bersama ASEAN pada 2020.
6. Dalam waktu yang bersamaan, ASEAN akan mengambil langkah-langkah secara bertahap dari proses liberalisasi jumlah modal mereka secepatnya untuk memperkecil kemungkinan dampak yang merugikan dari perputaran modal, terutama untuk jangka pendek (*Sinar Harapan*, 8-8-2003).
7. Para Menkeu ASEAN mengesahkan pembentukan kelompok kerja untuk menindaklanjuti pasar obligasi Asia dan memperbesar nilai *swap arrangement bilateral* menjadi US\$31,5 milyar.
8. Para Menkeu ASEAN sepakat untuk melakukan penguatan kolaborasi regional dan mekanisme pendukung dari kesepakatan Chiang Mai (*Chiang Mai Initiative*) berupa *Bilateral Swap Arrangements* (BSAs) yang mengalami kenaikan dari 6 menjadi 12 buah kesepakatan atau naik dari US\$17 milyar menjadi US\$31,5 milyar.
9. Para Menkeu ASEAN sepakat untuk melaksanakan penyeragaman sistem harmonisasi tarif antarnegara ASEAN (*ASEAN Harmonized Tariff Nomenclature/AHTN*).
10. Para Menkeu ASEAN mendukung posisi Cina yang menolak untuk



merevaluasi nilai yuan walaupun masyarakat internasional terus menekan pemerintah Cina untuk mengubah nilai pematokan yuan terhadap dolar Amerika yang nilainya terus menurun (*Bisnis Indonesia*, 8-8-2003).

#### IV. SIDANG AIPO KE-24

Sidang AIPO ASEAN (ASEAN *Inter-Parliamentary Organization*) ke-24 berlangsung di Jakarta tanggal 7-12 September 2003 dihadiri oleh delapan pejabat parlemen ASEAN, yaitu Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Vietnam, Kamboja dan Laos. AIPO juga mengundang dua negara anggota ASEAN, yaitu Brunei Darussalam dan Myanmar sebagai *special observer* dan sembilan negara dan delegasi lain di luar ASEAN sebagai pengamat. Negara-negara tersebut adalah Amerika Serikat, Australia, Kanada, Cina, Uni Eropa, Rusia, Jepang, Korea Selatan dan Selandia Baru. Pertemuan AIPO ini dimaksudkan untuk membahas masalah kerja sama keamanan ASEAN dalam menghadapi ancaman terorisme internasional.

Presiden RI Megawati Soekarnoputri dalam sambutan yang dibacakan oleh Menko Polkam Susilo Bambang Yudhoyono mengatakan bahwa AIPO diharapkan dapat menghasilkan kesepakatan-kesepakatan yang tidak hanya sesuai dengan pemahaman mengenai kesatuan ASEAN, namun juga sesuai dengan upaya-upaya yang sedang dilakukan oleh pemerintah negara-negara ASEAN.

Rapat Komisi Sidang Umum AIPO menyepakati sejumlah resolusi. Resolusi di bidang politik antara lain mencakup penerimaan hasil laporan menteri-menteri ASEAN di Vietnam, kerja sama maritim ASEAN, kerja sama penanganan kejahatan transnasional (di antaranya terorisme), dan memperkuat

peran Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam memelihara perdamaian dan keamanan internasional. AIPO mendorong masing-masing negara anggota ASEAN untuk merumuskan kebijakan hukum yang meliputi semua aspek kejahatan transnasional, yaitu terorisme, perompakan, perdagangan manusia, perdagangan narkoba, penyelundupan senjata dan praktek pencucian uang.

Di bidang ekonomi, sidang AIPO menghasilkan dua *draft* resolusi yang diusulkan oleh parlemen Indonesia, yaitu perlunya payung hukum bagi realisasi kerja sama AFTA dan tidak membiarkan satu negara anggota ASEAN pun menjadi korban dalam proses globalisasi perdagangan dunia. Sedangkan resolusi kedua adalah kerja sama ASEAN+3 yang mengarah pada integrasi kawasan dengan meningkatkan potensi Produk Domestik Bruto (PDB) masing-masing negara anggota ASEAN.

Sementara itu, di bidang sosial dan perempuan AIPO mengeluarkan tujuh resolusi kerja sama yang meliputi: pencegahan peredaran obat-obat terlarang, pembentukan *anti-poverty fund*, mengganti tanaman berbahaya dengan tanaman produktif, tenaga kerja, ASEAN University, pencegahan penyakit menular sindrom pernafasan akut parah (SARS), dan bantuan kesehatan kepada orang miskin (*Kompas*, 12-9-2003).

#### V. KONFERENSI POLISI ASEAN

Konferensi Kepala-kepala Kepolisian ASEAN (*ASEAN Chiefs of National Police/ASEANAPOL*) ke-23 berlangsung di Manila, Filipina tanggal 8-12 September 2003 untuk membicarakan antara lain masalah terorisme internasional. Para kepala kepolisian atau wakilnya yang hadir dalam acara konferensi ASEANAPOL, adalah Jenderal (Pol.) Da'i Bachtiar dari Indonesia, Deputi Komisioner PG.



Ahmad Hj. Damit dari Brunei Darussalam, Kolonel (Pol.) Khampa Sengdara dari Laos, Dato Sm. Bb. Hj. Omar dari Malaysia, Brigjen. (Pol.) Khin Yi dari Myanmar, Komisioner (Pol.) Khoo Boon Hui dari Singapura, Jenderal (Pol.) Tawatchai Pailee dari Thailand, Mayjen. (Pol.) Mao Chandara dari Kamboja, Mayjen. (Pol.) Pham Van Duc dari Vietnam, dan Direktur Jenderal Hermogenes E. Ebdane dari Filipina. Konferensi ini juga dihadiri oleh pengamat dari *International Criminal Police Organization* (ICPO)-Interpol, Kepala Australia Federal Police (AFP) Komisioner Joseph Keelty dan Kepala Kepolisian Selandia Baru Komisioner Rob Robinson.

Pernyataan bersama ASEANAPOL antara lain berisi (*Kompas*, 10-9-2003):

1. ASEANAPOL sepakat untuk melindungi wilayah masing-masing negaranya dan bersatu untuk melawan kejahatan dan terorisme.
2. ASEANAPOL sepakat mengembangkan program-program pelatihan, menyelenggarakan pertemuan reguler untuk meningkatkan kemampuan investigasi, deteksi, pemantauan dan pelaporan aktivitas teroris serta saling memberi informasi intelijen untuk mengamankan *event-event* regional seperti misalnya APEC, KTT ASEAN dan SEA Games.
3. ASEANAPOL sepakat untuk berkoordinasi dengan para pembuat undang-undang untuk menyusun UU *E-Commerce* yang sesuai dengan standar internasional yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa.
4. ASEANAPOL sepakat untuk mengantisipasi berkembangnya ancaman *cyber crime*, melalui pertukaran informasi, termasuk informasi teknik dan program-program *software* komputer.

## VI. KTT APEC KE-11

Pertemuan Informal para Pemimpin Ekonomi APEC (*Asia Pacific Economic Leaders Meeting* - AELM) atau Konferensi Tingkat Tinggi Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (KTT APEC) ke-11, berlangsung di Bangkok, Thailand tanggal 20-21 Oktober 2003. Konferensi tersebut mengambil tema: "Dunia yang Berbeda: Kemitraan demi Masa Depan". Hadir dalam pertemuan itu PM Thailand Thaksin Shinawatra, Presiden Amerika Serikat George W. Bush, Presiden Rusia Vladimir Putin, PM Australia John Howard, PM Selandia Baru Helen Clark, Presiden Kanada Jean Chretien, Presiden Chile Ricardo Lagos Escobar, Presiden Mexico Vincente Fox, Presiden Cina Hu Jintao, PM Jepang Junichiro Koizumi, Presiden Korea Selatan Roh Moo-hyun, Presiden RI Megawati Soekarnoputri, PM Malaysia Mahathir Mohamad, Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Singapura Goh Chok Tong, PM Vietnam Phan Van Khai, PM Papua Niugini Michael Somare, Presiden Peru Alejandro Toledo, dan Utusan khusus Taiwan Lee Yuan Tseh dan Eksekutif Hongkong Tung Chee Hwa.

KTT APEC yang didahului dengan pertemuan tingkat pejabat tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*) dan pertemuan tingkat menteri APEC (*APEC Annual Ministerial Meeting/AMM*) mengambil tema *A World of Differences: Partnership for the Future*. Isu nuklir Korea Utara, terorisme dan kegagalan pembahasan sistem perdagangan dunia (WTO) di Cancun, Meksiko September 2003, mendominasi pertemuan APEC di Bangkok 2003 ini. Pembahasan isu tersebut membuktikan besarnya peran Amerika Serikat untuk memasukkan isu-isu keamanan dalam agenda APEC. Tetapi sejumlah ang-



gota forum APEC keberatan, karena pembahasan persoalan keamanan akan mengurangi penekanan APEC terhadap isu liberalisasi perdagangan dan investasi.

PM Malaysia Mahathir Mohamad misalnya, mengatakan bahwa APEC dibentuk sebagai satu kelompok kerja sama ekonomi. Pengabaian isu ekonomi dengan mengutamakan isu keamanan, militer atau politik, bukan merupakan misi APEC. Namun demikian, melalui Menlu AS Colin Powell mengatakan bahwa masalah keamanan dan ekonomi tidak bisa terpisahkan karena buruknya keamanan akan dapat merusak perekonomian dunia. Apalagi negara-negara APEC merupakan tempat di mana 60 persen kegiatan perekonomian dunia berlangsung (*Kompas*, 21-10-2003).

Meski muncul isu-isu non-ekonomi, sejumlah pemimpin ekonomi APEC mencoba mendesakkan isu ekonomi. Mereka menekankan pentingnya menciptakan peraturan global di bidang perdagangan untuk menghasilkan pertumbuhan yang berimbang di antara anggota APEC. Presiden Cile Ricardo Lagos mengatakan bahwa meskipun globalisasi merupakan peluang dan tantangan, namun keadaan politik dunia, masalah perdagangan dan peraturan-peraturan investasi dihadapkan pada persoalan antara multilateralisme dan globalisasi. Upaya negara anggota APEC untuk menciptakan kohesi sosial di antara anggotanya menjadi penting agar kepentingan anggota APEC dapat tersalurkan melalui perdagangan secara multilateral.

Deklarasi APEC antara lain menyatakan sebagai berikut (*Kompas*, 22-10-2003):

1. Para pemimpin APEC sepakat mendorong terciptanya sistem perdagangan bebas Asia Pasifik.

2. Para pemimpin APEC sepakat untuk meningkatkan kerja sama di antara anggota APEC, tidak terbatas pada masalah liberalisasi dan peningkatan fasilitas perdagangan regional serta investasi, melainkan juga turut melindungi komunitas masyarakat APEC dari ancaman keamanan.
3. Para pemimpin APEC sepakat untuk menghidupkan kembali perundingan perdagangan multilateral setelah pertemuan WTO gagal di Cancun, Meksiko September 2003.
4. Para pemimpin APEC sepakat mengenai pentingnya unsur fleksibilitas politik untuk menggerakkan kembali perundingan WTO hingga mencapai hasil yang memuaskan.
5. Para pemimpin APEC sepakat mengenai upaya untuk menghilangkan seluruh bentuk subsidi ekspor komoditas pertanian dan seluruh larangan dan hambatan ekspor yang tidak sesuai.
6. Para pemimpin APEC sepakat untuk mendukung pengusaha kecil dan menengah serta mempercepat penguatan sektor finansial.
7. Para pemimpin APEC sepakat mempromosikan sistem keuangan.
8. Para pemimpin APEC sepakat memerangi terorisme dan kejahatan transnasional dan proliferasi senjata pemusnah massal sebagai prioritas utama.
9. Para pemimpin APEC sepakat untuk melakukan tindakan apa pun yang diperlukan untuk melucuti teroris, yang mengancam ekonomi negara anggota APEC.
10. Para pemimpin APEC sepakat untuk mengurangi tingkat bahaya proliferasi senjata pemusnah massa dan sarana pendukungnya.



11. Para pemimpin APEC sepakat mendukung kawasan bebas senjata nuklir di Semenanjung Korea.
12. Para pemimpin APEC sepakat memperkuat upaya menghadapi ancaman terorisme pada transportasi umum (termasuk pesawat), terutama terhadap ancaman teroris yang menggunakan roket.
13. Para pemimpin APEC sepakat melanjutkan upaya memperkuat kontrol terhadap penjualan *Man-Portable Air Defense System* (MANPADS) untuk mencegah serangan teroris terhadap aktivitas penerbangan internasional.
14. Para pemimpin APEC sepakat meningkatkan koordinasi langkah itu lewat mekanisme satuan tugas APEC untuk kontra-terorisme (*Counter-Terrorism Task Force/CTTF*).

## 75 Tahun Hasnan Habib

# JENDERAL PEMIKIR DAN DIPLOMAT



Penyunting: Clara Joewono, Edy Prasetyono, Hadi Soesastro

Diterbitkan oleh: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

Buku ini merupakan kumpulan 27 tulisan yang disumbangkan oleh teman-teman Hasnan Habib dan beberapa staff CSIS dalam rangka memperingati hari ulang tahunnya yang ke-75. Keseluruhan tulisan dibagi dalam 3 bagian, yaitu: (1) Tentang Hasnan Habib; (2) Bunga Rampai Pemikiran dan Masalah Kebijakan; dan (3) Masalah Regional dan Internasional.

Selain sebagai hadiah, buku ini diharapkan akan memberikan inspirasi bagi mereka yang tertarik pada masalah strategi dan hubungan internasional.

**Kontributor:** Toeti Adhitama, Soemitro (Alm.), Hasjim Djalal, Ninok Leksono, Muhamad A.S. Hikam, Clara

Joewono, A.A. Banyu Perwita, M.Sadli, Daoed Joesoef, Bantarto Bandoro, Edy Prasetyono, Landry Haryo Subianto, Djisman S. Simandjuntak, Sabam Siagian, Hadi Soesastro, Pande Radja Silalahi, M. Djadijono, Kusnanto Anggoro, Agus Widjojo, Rizal Sukma, C.P.F. Luhulima, J. Soedjati Djiwandono, Philips Jusario Vermonte, Ikrar Nusa Bhakti, Lina A. Alexandra dan Dewi Fortuna Anwar.

2003. Cet.ke-1, xiii + 364 hlm.; 25 cm, ISBN 979-8026-77-2, Rp 70.000,00  
Ongkos kirim 15%, Luar Jawa minimum Rp 25.000,00

**Centre for Strategic and International Studies**

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517